

# **Öffentliche Wirtschaft zwischen Daseinsvorsorge und Profitabilität**

Inauguraldissertation

zur

Erlangung des Doktorgrades

der

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der

Universität zu Köln

2024

vorgelegt

von

**Katinka Svenja Kraus, M.A.**

aus

**Bonn**

Referent: Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt, Universität zu Köln

Korreferentin: Prof. Dr. Martina Fuchs, Universität zu Köln

Tag der Promotion: 11.07.2024

## **Danksagung**

Durch das Verfassen der Dissertation habe ich mich intensiv mit öffentlicher Wirtschaftstätigkeit, ihrer Genese, ihren Besonderheiten und ihren Herausforderungen auseinandersetzen dürfen. Ich bin froh, dabei so Vieles gelernt und begriffen zu haben. Diesen Erkenntnisprozess konnte ich mit zahlreichen Menschen teilen. An dieser Stelle möchte ich meinen besonderen Dank nachstehenden Personen entgegenbringen, ohne deren Mithilfe die Anfertigung dieser Dissertation niemals zustande gekommen wäre.

Großer Dank gebührt zuallererst meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt für die Betreuung dieser Arbeit. Für seine uneingeschränkte Unterstützung und den gewinnbringenden intellektuellen Austausch möchte ich mich herzlich bedanken. Zudem danke ich Frau Prof. Dr. Martina Fuchs für die hilfsbereite, wissenschaftliche Betreuung als Zweitgutachterin.

Besonders danke ich Rainer Plaßmann, der mich an die Thematik der öffentlichen Wirtschaft herangeführt hatte und den ersten Anstoß für eine Promotion gab. Die zahlreichen Gespräche werden mir immer als bereichernder und konstruktiver Austausch in Erinnerung bleiben. Ich habe unsere Dialoge stets als Ermutigung und Motivation empfunden.

Auch möchte ich mich bei den Mitgliedern der Projektgruppe „Investitionspriorisierung“, der ich während meiner Tätigkeit bei den Stadtwerken Köln angehörte, für die vielen intensiven und lehrreichen Austausche bedanken. Mein Dank hier geht insbesondere an Sebastian Bucher, Rainer Plaßmann und Jürgen Piron.

In besonderem Maße danke ich Kaspar, welcher mir immer als Sparringspartner zur Seite stand. Ohne seine Geduld und Verständnis hätte mir das Verfassen der Dissertation nicht gelingen können. Die mehrfache Durchsicht von Teilen der Arbeit, seine kritischen Betrachtungen, seine differenzierten Anmerkungen, die zweckdienlichen Diskussionen sowie sein moralischer Beistand haben mir Kraft und Mut gegeben.

Herzlich bedanken möchte ich mich außerdem bei meiner Familie für ihre vorbehaltlose Unterstützung. Besonderer Dank gebührt meinen Kindern, Marielle und Felix, für die zeitlichen Entbehrungen, die sie im Hinblick auf die Fertigstellung der Dissertation auf sich genommen haben.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1	Kennzeichen der öffentlichen Wirtschaft.....	9
1.2	Konzepte um öffentliche Wirtschaftstätigkeit.....	12
1.2.1	Liberalismus und Interventionismus .....	12
1.2.2	Theorie der Gemeinwirtschaft.....	14
1.2.3	Neuere Konzepte um öffentliche Wirtschaftstätigkeit .....	16
1.3	Motivation und Aufbau .....	18
1.3.1	Zielsetzung .....	19
1.3.2	Inhalt .....	19
1.4	Methodik .....	23
1.4.1	Die Genese und der parteipolitische Diskurs um öffentliche Wirtschaftstätigkeit .....	24
1.4.2	Building a European Community.....	26
1.4.3	Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen Wettbewerb und Europäischen Verträgen.....	26
1.4.4	Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen im allgemeinen Interesse.....	27
1.5	Literaturverzeichnis.....	29
<b>2</b>	<b>DIE GENESE UND DER PARTEIPOLITISCHE DISKURS UM ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFTSTÄTIGKEIT: EVIDENZ AUS BUNDESDEUTSCHEN GRUNDSATZPROGRAMMEN .....</b>	<b>34</b>
2.1	Zusammenfassung.....	34
2.2	Nicht veröffentlichter Anhang zur Analyse der Grundsatzprogramme der Parteien SPD, CDU, CSU, FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN .....	34
2.2.1	Bundesrepublik .....	34
2.2.2	Weimarer Republik .....	61
<b>3</b>	<b>BUILDING A EUROPEAN COMMUNITY: SOCIAL SERVICE PROVISION BETWEEN INCLUSION AND ECONOMIC INTERESTS .....</b>	<b>66</b>
3.1	Abstract .....	66
<b>4</b>	<b>DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE ZWISCHEN WETTBEWERB UND EUROPÄISCHEN VERTRÄGEN .....</b>	<b>67</b>
4.1	Zusammenfassung.....	67
<b>5</b>	<b>INVESTITIONSENTSCHEIDUNGEN KOMMUNALER UNTERNEHMEN IM ALLGEMEINEN INTERESSE .....</b>	<b>68</b>
5.1	Zusammenfassung.....	68
<b>6</b>	<b>STUDIENBESPRECHUNG - INVESTITIONSBEDARFE UND FINANZIELE TRAGFÄHIGKEIT IM ‚KONZERN STADT KÖLN‘ .....</b>	<b>69</b>
<b>7</b>	<b>FAZIT .....</b>	<b>70</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Kennzeichen der öffentlichen Wirtschaft.....	10
Abbildung 2: Gegenüberstellung der Begriffe Gemeinwohl, Daseinsvorsorge und Gemeinwirtschaft	16
Abbildung 3: Trends von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit.....	33

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Gemeinwohlmatrix.....	33
----------------------------------	----

## **Zusammenfassung**

Die Dissertation behandelt in vier Aufsätzen und einer Studienbesprechung die Genese, Grundsätze und Besonderheiten öffentlicher Wirtschaftstätigkeit in Deutschland. Zentral in allen Aufsätzen ist das Spannungsverhältnis zwischen dem öffentlichen Daseinsvorsorgeauftrag und Profitabilitätsbestrebungen der öffentlichen Anteilseigner.

Die Einleitung (Kapitel 1) führt in den Untersuchungsgegenstand, Aufbau, Inhalt und Methode der in der Dissertation enthaltenen Aufsätze ein. Ferner nimmt Sie eine zusammenfassende Darstellung um die Diskursentwicklung zur Frage „Privat versus Staat“ vor. Es wird deutlich, dass die Frage bereits in den Anfängen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit kontrovers geführt wurde und die Ansichten in dieser Fragestellung konstanten Argumentationsmustern folgen.

Der erste Aufsatz (Kapitel 2) untersucht die Herausbildung, Entwicklung und das politische Verständnis von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit. Der erste Teil untersucht die Entstehung kommunalwirtschaftlicher Strukturen. Der zweite Teil analysiert anhand von Grundsatzprogrammen den parteipolitischen Diskurs um Daseinsvorsorge und öffentliche Wirtschaftstätigkeit hinsichtlich ihres Verständnisses von Daseinsvorsorge, des parteiprogrammatisch eingeräumten Umfangs der vielfach durch öffentliche Wirtschaftstätigkeit erbrachten Daseinsvorsorgeleistungen sowie ihrer adäquaten Ausgestaltung.

Der zweite Aufsatz (Kapitel 3) zeigt, dass die Art und Weise, wie Daseinsvorsorgeleistungen in EU-Mitgliedsstaaten erbracht werden, ausschlaggebend für die Einstufung von wirtschaftlichen oder nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten durch die Europäische Kommission sind. Ob soziale Dienstleistungen wirtschaftlicher Natur sind und damit den Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln unterliegen, hängt folglich von ihrer individuellen Organisation und Struktur und weniger von der Dienstleistungsart als solcher ab.

Der dritte Aufsatz (Kapitel 4) untersucht anhand von wettbewerbspolitischen Initiativen der Europäischen Kommission die Diskrepanz zwischen vertraglichem Anspruch und europapolitischer Praxis. Der Aufsatz kommt zu dem Ergebnis, dass der öffentliche Sektor in den gegenwärtigen Wettbewerbs- und Dateninitiativen in erster Linie als Verwaltung und nicht als im Wettbewerb stehende Unternehmen betrachtet und entsprechend reglementiert wird.

Der vierte Aufsatz (Kapitel 5) widmet sich der Frage einer adäquaten Investitionspolitik für die Kommunalwirtschaft. Er legt ein Verfahren dar, mit dem Investitionen kommunaler Unternehmen unter Einbeziehung ihrer öffentlichen Aufgaben priorisiert werden können. Die Studienbesprechung (Kapitel 6) diskutiert einen Vorschlag zur gezielten Investitionssteuerung von Kommunalverwaltungen und ihren Beteiligungsunternehmen am Beispiel der Stadt Köln.

## Übersicht

### **Kapitel 2:**

Kraus, Katinka, 2023, Die Genese und der parteipolitische Diskurs um öffentliche Wirtschaftstätigkeit: Evidenz aus bundesdeutschen Grundsatzprogrammen (Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl / Social Economy and Common Welfare 7), Nomos, Baden-Baden. ISBN 978-3-7560-1211-4

### **Kapitel 3:**

Kraus, Katinka, 2020, Building a European Community: social service provision between inclusion and economic interests, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 43, Heft 3, S. 406-415. ISSN 0344-9777

### **Kapitel 4:**

Kraus, Katinka, 2021(a), Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen Wettbewerb und Europäischen Verträgen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 43, Heft 4, S. 435-443. ISSN 0344-9777

### **Kapitel 5:**

Kraus, Katinka, 2021(b), Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen im allgemeinen Interesse, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl (Z'GuG) 44, Heft 3, S. 406-452. ISSN 2701-4193

### **Kapitel 6:**

Kraus, Katinka, 2022, Investitionsbedarfe und finanzielle Tragfähigkeit im Konzern Stadt Köln, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl (Z'GuG) 45, Heft 3, S. 526-530. ISSN 2701-4193

## 1 EINLEITUNG

Die Dissertation untersucht die Entstehungsgeschichte, den öffentlichen Diskurs sowie die Funktion von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit in Deutschland. Bereits in ihren Anfängen unterlag öffentliche Wirtschaftstätigkeit in Deutschland auf der einen Seite einem gemeinwohlorientierten Daseinsvorsorgeauftrag und auf der anderen Seite klar definierten Profitabilitäts- bzw. Wirtschaftlichkeitsinteressen<sup>1</sup>. Unter Daseinsvorsorge wird in der Dissertation ein politisches Konzept von öffentlicher Verantwortung verstanden, wonach bestimmte Infrastrukturen und Dienstleistungen durch den Staat oder die Gebietskörperschaften allgemein zugänglich und zu erschwinglichen Preisen garantiert werden sollen. Unter Profitabilität wird die Erreichung des bestmöglichen (finanziellen) Ergebnisses bei einem gegebenen Mitteleinsatz verstanden (Mühlenkamp 2011, S. 3). Diese beiden Pole, Daseinsvorsorge und Profitabilität, sind je nach Sektor und politischem Trend unterschiedlich gewichtet. Beide Pole sind Aufgaben der öffentlichen Wirtschaft. Sie sind es auch, die sich in den einzelnen Aufsätzen der Dissertation als ein grundlegendes Charakteristikum und zugleich als Problem der öffentlichen Wirtschaft in Deutschland herausstellen werden.

Der Fokus der Dissertation liegt auf diesen beiden Polen und dem daraus resultierenden Spannungsverhältnis zwischen der Sicherstellung gesellschaftlicher Ziele und wirtschaftlichem Erfolg öffentlicher Wirtschaftstätigkeit. Was ist und sollte die Rolle von öffentlicher Wirtschaft in unserer Gesellschaft sein? Gibt es Güter und Dienstleistungen, die ausschließlich öffentlich erbracht werden sollten? Darf öffentliche Wirtschaft auch profitabel oder muss sie rein gemeinwohlorientiert sein? Obgleich diese Fragen nicht neu sind, so fallen die Antworten doch sehr unterschiedlich aus.

Besonders kontrovers wird der die soeben aufgeführten Fragen umschließende Grundsatzdiskurs „Privat versus Staat“ geführt. Hierbei wird oftmals ein Antagonismus zwischen öffentlicher Wirtschaft und Privatwirtschaft proklamiert. Sowohl Wissenschaft als auch Politik widmen sich immer wieder diesem Grundsatzdiskurs. Gerade weil der Diskurs um die Rolle und Funktion von öffentlicher Wirtschaft gegenüber der Privatwirtschaft einen so tragenden Stellenwert in der Beschäftigung

---

<sup>1</sup> Der Begriff der Wirtschaftlichkeit wird in der Dissertation synonym zur Profitabilität verwendet.



mit Gemeinwirtschaft besitzt und auch immer wieder entscheidenden Einfluss auf die Wirtschaftspolitik weltweit nimmt, wird er im Folgenden zusammengefasst.<sup>2</sup>

Der politische Diskurs um die Form der Wirtschaftstätigkeit wurde zunächst im 19. Jahrhundert vor allem im sozialistischen Lager durch das von Karl Marx und Friedrich Engels geprägte Verständnis bestimmt, wonach der Staat immer stärker in die Produktionsprozesse eingreifen müsse, um der zunehmenden Krisenanfälligkeit des kapitalistischen Systems entgegenzuwirken. Mit der öffentlichen Wirtschaft könnten ihrer Ansicht nach die systemischen Widersprüche des Kapitalismus nicht gelöst werden. Vielmehr entmachte die öffentliche Wirtschaft neben den Arbeitern auch die Unternehmer und bringe lediglich weitere Bevölkerungsgruppen in Abhängigkeitsverhältnisse.<sup>3</sup> Der Staat wird in Friedrich Engels „Anti-Dühring“ in der Folge als ein integraler Bestandteil des Systems der kapitalistischen Produktionsweise verstanden.<sup>4</sup> Staatliche Wirtschaftstätigkeit wird als eine notwendige Entwicklungsstufe auf dem Weg zum Sozialismus bzw. Kommunismus betrachtet.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Eine zusammenfassende Darstellung der historischen Trends von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit findet sich in Abbildung 3 im Anhang.

<sup>3</sup> Im „Anti-Dühring“ bemerkte Friedrich Engels (1962 [1885], S. 259 f.) folgendes: „Diese Notwendigkeit der Verwandlung in Staatseigentum tritt zuerst hervor bei den großen Verkehrsanstalten: Post, Telegraphen, Eisenbahnen. Wenn die Krisen die Unfähigkeit der Bourgeoisie zur ferneren Verwaltung der modernen Produktivkräfte aufdeckten, so zeigt sich die Verwandlung der großen Produktions- und Verkehrsanstalten in Aktiengesellschaften und Staatseigentum die Entbehrlichkeit der Bourgeoisie für jenen Zweck. Alle gesellschaftlichen Funktionen des Kapitalisten werden jetzt von besoldeten Angestellten versehn. [...] Hat die kapitalistische Produktionsweise zuerst Arbeiter verdrängt, so verdrängt sie jetzt die Kapitalisten und verweist sie, ganz wie die Arbeiter, in die überflüssige Bevölkerung“ (Marx/Engels 1962 [1885], S. 259 f.).

<sup>4</sup> „Aber weder die Verwandlung in Aktiengesellschaften noch die in Staatseigentum, hebt die Kapitalgesellschaft der Produktivkräfte auf. Bei den Aktiengesellschaften liegt dies auf der Hand. Und der moderne Staat ist wieder nur die Organisation, welche sich die bürgerliche Gesellschaft gibt, um die allgemeinen äußern Bedingungen der kapitalistischen Produktionsweise aufrechtzuerhalten gegen Übergriffe, sowohl der Arbeiter wie der einzelnen Kapitalisten. Der moderne Staat, was auch seine Form, ist eine wesentlich kapitalistische Maschine, Staat der Kapitalisten, der ideelle Gesamtkapitalist. Je mehr Produktivkräfte er in sein Eigentum übernimmt, desto mehr wird er wirklicher Gesamtkapitalist, desto mehr Staatsbürger beutet er aus. Die Arbeiter bleiben Lohnarbeiter, Proletarier. Das Kapitalverhältnis wird nicht aufgehoben, es wird vielmehr auf die Spitze getrieben. Aber auf der Spitze schlägt es um. Das Staatseigentum an den Produktivkräften ist nicht die Lösung des Konflikts, aber es birgt in sich das formelle Mittel, die Handhabe der Lösung“ (Marx/Engels 1962 [1885], S. 260).

<sup>5</sup> „Der Staat war der offizielle Repräsentant der ganzen Gesellschaft, ihre Zusammenfassung in einer sichtbaren Körperschaft, aber er war dies nur, insofern er der Staat derjenigen Klasse war, welche selbst für ihre Zeit die ganze Gesellschaft vertrat [...]. Indem er endlich tatsächlich Repräsentant der ganzen Gesellschaft wird, macht er sich selbst überflüssig. Sobald es keine Gesellschaftsklasse mehr in der Unterdrückung zu halten gibt, sobald mit der Klassenherrschaft und dem in der bisherigen Anarchie der Produktion begründeten Kampf ums Einzeldasein auch die daraus entspringenden Kollisionen und Exzesse beseitigt sind, gibt es nichts mehr zu reprimieren, das eine besondere Repressionsgewalt, einen Staat, nötig machte. Der erste Akt, worin der Staat wirklich als Repräsentant der

Der Staat bleibe „Organ der Klassenherrschaft“, aber diese könne er nur insofern erfolgreich verteidigen, als er „die allgemeinen äußeren Bedingungen der kapitalistischen Produktionsweise aufrechtzuerhalten“ in der Lage ist (Deppe 2018, S. 489). In diesem Sinne bezeichnete Friedrich Engels öffentliche Wirtschaftstätigkeit als den „ideellen Gesamtkapitalist“ (Marx/Engels 1962 [1885], S. 260). Er sah in der öffentlichen Wirtschaft eine unvermeidliche Gesetzmäßigkeit von einem kapitalistischen zu einem sozialistischen Gesellschaftssystem.

In den Folgejahrzehnten griff gerade das sozialistische Spektrum immer wieder die Frage auf, welche Rolle staatliche Interventionen in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem einnehmen. Entscheidend war dabei weniger, ob grundsätzlich private oder öffentliche Wirtschaftstätigkeit besser sei. Vielmehr stand die Frage im Fokus, ob öffentliche Unternehmen als reformerischer Ansatz der Sozialdemokratie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Kapitalismus präferiert werden oder öffentliche Wirtschaft als dem Kapitalismus systemimmanent und damit als eine notwendige Entwicklungsstufe auf dem Weg zum Sozialismus bzw. Kommunismus betrachtet werden sollte.

Auslöser für den Diskurs um die systemische Rolle öffentlicher Wirtschaftstätigkeit waren die Auswirkungen der sozial- und wirtschaftspolitischen Entwicklungen im Deutschen Kaiserreich, die sich Ende des 19. Jahrhunderts in Form von umfangreichen, interventionsstaatlichen Strukturen herausgebildet hatten.<sup>6</sup> In dieser Zeit wurden insbesondere in Deutschland, Teilen Skandinaviens und den USA staatliche Modernisierungs- und Schutzmaßnahmen eingeleitet. Auf eine liberalere Dekade der 1860er Jahre folgte in den 1870er Jahren ein umfangreicherer Ausbau einer staatlich kontrollierten, ökonomischen, technologischen und sozialen Infrastruktur sowie eines differenzierten Gesetzes- und Verordnungsrahmens zur Wirtschaftsregulierung (ten Brink/Nölke 2013, S. 23).

---

ganzen Gesellschaft auftritt – die Besitzergreifung der Produktionsmittel im Namen der Gesellschaft – ist zugleich sein letzter selbständiger Akt als Staat. Das Eingreifen einer Staatsgewalt in gesellschaftliche Verhältnisse wird auf einem Gebiete nach dem andern überflüssig und schläft dann von selbst ein. An der Stelle der Regierung über Personen tritt die Verwaltung von Sachen und die Leitung von Produktionsprozessen. Der Staat wird nicht „abgeschafft“, er stirbt ab“ (Marx/Engels 1962 [1885], S. 261 f.).

<sup>6</sup> Diese Phase lässt sich nach Hans-Ulrich Wehler (1970, S. 87 ff.) auf die Periode 1873-1896 datieren. Sie beschreibt die dritte Phase, welche auf die erste Phase der frühgeschichtlichen industriellen Revolution (Spätmerkantilismus, staatliche Gewerbepolitik und Frühindustrialisierung) bis 1834/51 und die zweite Phase (1835/51-1873) der industriellen Revolution folgt.

In der wirtschaftspolitischen Praxis führten die zunehmenden staatlichen Interventionen am Ende des 19. Jahrhunderts zu einer engeren Verknüpfung und Verflechtung der sozialökonomischen und staatlichen Sphäre. Dieses neue Verhältnis von Wirtschaft und Politik hatte zwei wesentliche Ausgänge zur Folge. Erstens kam es zu einer ansatzweisen Aufhebung des Konkurrenzprinzips in Oligopolen und Monopolen. Zweitens leitete der Staat aufgrund vorherrschender sozialer Konflikte im Sozialbereich Interventionen mit dem Ziel einer Systemstabilisation ein. Hierunter zählten unter anderem die Einführung einer Arbeiter-Sozialversicherung und sozialprotektionistische Maßnahmen. Mit diesem neuen und umfangreicheren, staatlich zu erbringenden Leistungsspektrum weitete sich das Verwaltungswesen aus, das von einer ansatzweisen Ordnungs- zu einer Leistungsverwaltung umstrukturiert wurde (Kocka 1974, S. 21 f.).

Diese Periode des aufsteigenden Interventionsstaates wird auch als „Organisierter Kapitalismus“ (Wehler 1970, S. 88) bezeichnet. Das Konzept des „Organisierten Kapitalismus“ wurde primär mit Blick auf Veränderungen in Deutschland zwischen den 1880er Jahren und 1914/18 formuliert (Kocka 1974, S. 23). Mit der Industrialisierung nahm die Konzentration der Wirtschaft insbesondere zu Lasten der kleineren und mittleren Unternehmen zu, sodass diese Phase oftmals als „oligopolistisch Organisierter Kapitalismus“ beschrieben wird (Wehler 1970, S. 81 f.). Im sozialistischen Diskurs war für diese Entwicklung der Begriff des „Staatsmonopolistischen Kapitalismus“ gebräuchlicher (Deppe 2018, S. 486 f.). Der „Staatsmonopolistische Kapitalismus“ geht davon aus, dass die dem Kapitalismus inhärenten Krisen zu einer zunehmenden Konzentration und Monopolisierung des Marktes führen werden.<sup>7</sup> Schlussendlich führe das „imperialistische Stadium“ von einer völlig freien Konkurrenz zu einer umfassenden Vergesellschaftung der Produktion.<sup>8</sup> Der Begriff des „Staatsmonopolistischen Kapitalismus“ wurde als „antikapitalistischer und antireformistischer, revolutionärer Kampfbegriff“ von Wladimir Iljitsch Lenin geprägt und vor allem durch Historiker, „die sich ausdrücklich als Kämpfer in einer ideologischen System Auseinandersetzung verstehen“, verwendet (Kocka 1974, S. 27 f.).

---

<sup>7</sup> Das Konzept des „Staatsmonopolistischen Kapitalismus“ wurde insbesondere durch Wladimir I. Lenin beschreiben: „Die Krisen – jeder Art, am häufigsten ökonomische Krisen, aber nicht nur diese allein – verstärken aber ihrerseits in ungeheurem Maße die Tendenz zur Konzentration und zum Monopol“ (Lenin 1971 [1915/1916], S. 213).

<sup>8</sup> „In seinem imperialistischen Stadium führt der Kapitalismus bis dicht an die allseitige Vergesellschaftung der Produktion heran, er zieht die Kapitalisten gewissermaßen ohne ihr Wissen und gegen ihren Willen in eine Art neue Gesellschaftsordnung hinein, die den Übergang von der völlig freien Konkurrenz zur vollständigen Vergesellschaftung bildet“ (Lenin 1971 [1915/1916], S. 209).

Sowohl den „Organisierten Kapitalismus“ als auch den „Staatsmonopolistischen Kapitalismus“ eint die, jene Epoche prägende, Beobachtung, wonach der Staat zwischen den 1880er Jahren und 1914/18 mehr in der Wirtschaft intervenierte. In diesem Zeitraum beschleunigte sich die Entwicklung vom Ordnungs- zum Interventionsstaat. Der Anteil der Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt stieg dabei aber lediglich langsam an. Auch der Dirigismus der Kriegswirtschaften während des Ersten Weltkriegs wurde anschließend wieder zurückgenommen (ten Brink/Nölke 2013, S. 23).

Im Deutschen Kaiserreich wurden im 19. Jahrhundert bereits viele Infrastrukturen und Dienstleistungen durch öffentliche Körperschaften erbracht. In der Weimarer Republik trat dann der politische Wille hinzu, kommunale und staatliche Unternehmen wie Reichsbahn und Reichspost politisch einzusetzen und ihnen explizit eine raumordnungspolitische und teilweise auch eine sozialpolitische Aufgabe zuzuweisen. Öffentliche Unternehmen sollten gezielt ärmere Schichten der Bevölkerung unterstützen und im Hinblick auf betriebliche Arbeitsverhältnisse und Sozialleistungen eine Vorbildfunktion übernehmen (Ambrosius 2019, S. 33 f.). In den 1920er Jahren schwächte sich der Staatsinterventionismus ab, bis diese kurze liberale Ära im Rahmen der Weltwirtschaftskrise 1929 wieder zugunsten umfangreicherer staatlicher Interventionen beendet wurde (ten Brink/Nölke 2013, S. 23).

Im Verlauf des 20. Jahrhunderts trat die Frage „Privat versus Staat“ zunehmend in den Vordergrund. In der Mitte des 20. Jahrhunderts gab es eine breite Strömung in den Wirtschaftswissenschaften für Verstaatlichungen von Unternehmen, sobald Unvollkommenheiten des Marktes, wie Monopolmachtstellungen oder externe Effekte, angenommen wurden (Shleifer 1998, S. 133). Dabei sprachen sich spätere Wirtschaftsnobelpreisträger wie Arthur Lewis (1949, S. 101) für die Verstaatlichung von Grund und Boden, Mineralvorkommen, Telefondiensten, Versicherungen und der Automobilindustrie, James Meade (1948, S. 67) für die Vergesellschaftung der Eisen- und Stahlindustrie sowie der chemischen Industrie und Maurice Allais (1947, S. 66) für die Verstaatlichung einiger weniger Unternehmen in jeder Branche aus, um den Vergleich zwischen öffentlichem und privatem Eigentum zu erleichtern.

Die späteren Nobelpreisträger reihten sich in einen in den 1930er und 1940er Jahren international geführten wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs über Kapitalismus, Sozialismus und die Rolle der Planung in einer Marktwirtschaft ein. Der Diskurs verknüpfte öffentliche Interventionen oftmals mit reformpolitischen Ansätzen oder mit Forderungen nach einer sozialistischen Wirtschaftsordnung als Gegenentwurf zu einer rein kapitalistischen Wirtschaftsform. Dieser in der Wissenschaft geführte Diskurs hatte Einfluss auf das wirtschaftspolitische Handeln vieler Staaten in der ganzen Welt. So nahmen zahlreiche Staaten entscheidende Rollen in der Produktion ein und waren in vielen Sektoren wirtschaftlich beteiligt (Shleifer 1998, S. 133). Seit den 1930er Jahren intervenierte der Staat im Rahmen des New Deals in den

Vereinigten Staaten und vor dem Hintergrund des Faschismus in Europa. Insbesondere die staatliche Rüstungsnachfrage ließ einen durch Vertragsbeziehungen geregelten öffentlichen Sektor anwachsen (ten Brink/Nölke 2013, S. 23 f.) In Frankreich und Österreich übernahm der Staat sogar die Kontrolle über bedeutende Teile der Produktion. In den meisten sogenannten „Entwicklungsländern“ standen vor allem Sektoren, die als „strategisch“ verstanden wurden, im Staatseigentum. In den sozialistischen Volkswirtschaften wurde der Staat nicht nur Eigentümer in „strategischen“ Sektoren, sondern auch aller anderen Bereiche (Shleifer 1998, S. 133 f.).

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden öffentliche Unternehmen in der jungen Bundesrepublik bis 1957 gezielt instrumentell zur Behebung der Kriegsfolge- und Nachkriegsprobleme eingesetzt. Parallel wurden zahlreiche öffentliche Unternehmen neugegründet. In den darauffolgenden Jahren schwächte sich dieser Trend ab. So wurde der öffentliche Sektor von 1957 bis 1972 zunehmend konzentriert, reorganisiert und zurückgedrängt. In diesem Zeitraum wurden Teilprivatisierungen unter anderem bei VW, Preußag, Lufthansa und VEBA<sup>9</sup> vorgenommen und 1969 die Bundeshaushaltsordnung<sup>10</sup> verabschiedet, wonach die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch den Bund und seine Beteiligungen einzuhalten seien. In den Jahren 1973 bis 1982 wurde die öffentliche Wirtschaft wieder mehr ausgebaut. So wurden öffentliche Unternehmen neugegründet und fungierten gezielt als Instrumente der Technologie-, Entwicklungshilfe- und Umweltpolitik. Gleichzeitig wurden sie aber auch zu einer markt-, erfolgs- und wettbewerbsorientierten Unternehmenspolitik angehalten – dies unter anderem, um zusätzliche Defizite und Haushaltsbelastungen zu vermeiden (Himmelman 1986, S. 400).

Im Hinblick auf die Wirtschaftskrisen nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems und den Ölschocks der frühen 1970er Jahre geriet staatliche Wirtschaftssteuerung weltweit zunehmend in die Kritik. Eine weitere Liberalisierungswelle in den 1980er Jahren fußte auf einen insbesondere im liberalen Spektrum

---

<sup>9</sup> In den Jahren 1970 bis 1972 gab es darüber hinaus politische Bestrebungen, mit der VEBA eine einheitliche Bundesholding an der Spitze zu gründen. Umgesetzt wurden die Pläne letztendlich jedoch nicht (Himmelman 1986, S. 400).

<sup>10</sup> Die Bundeshaushaltsordnung (BHO) trat 1970 in Kraft und ersetzte die seit der Weimarer Republik gültige Reichshaushaltsordnung. Bereits in ihrer ersten Fassung regelte die Bundeshaushaltsordnung in § 7 I BHO, dass bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten seien. Später wurde der Passus hinzugefügt, dass diese Grundsätze zur Prüfung verpflichten, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können. Anders als noch die Reichshaushaltsordnung schränkte § 65 BHO bereits in der ersten Fassung von 1969 öffentliche Wirtschaftstätigkeit ein, indem die Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen stark eingeschränkt wurde.

geführten Diskurs um die Frage „Privat versus Staat“. Ein bekannter Kritiker öffentlicher Wirtschaftstätigkeit, der diesen Diskurs maßgeblich mitgeprägt hatte, war der Wirtschaftsnobelpreisträger Friedrich von Hayek (2004 [1944]). Er ging davon aus, dass staatliche Kontrolle in der wirtschaftlichen Entscheidungsfindung durch eine zentrale Planung die Gefahr der Tyrannei berge. Ein weiterer prominenter Gegner öffentlichen Wirtschaftsengagements war Milton Friedman (2002 [1962], S. 25 ff.), der sich gegen das Staatseigentum aussprach und nur in sehr wenigen Ausnahmefällen staatliche Interventionen befürwortete. Auch in den folgenden Jahrzehnten proklamierten namenhafte Ökonomen wie Andrei Shleifer (1998, S. 147) eine der öffentlichen Wirtschaft inhärente Ineffizienz und fehlende Innovationsfähigkeit. In der Konsequenz, so die Meinung dieser Ökonomen, müsse private generell öffentlicher Wirtschaftstätigkeit vorgezogen werden – insbesondere dann, wenn die Anreize zur Innovation und zur Kostendämpfung stark sein müssten.

Spätestens mit den Wahlerfolgen von Margaret Thatcher (1979) und Ronald Reagan (1981) gewann der Liberalismus seit den 1980er Jahren weltweit entscheidenden Einfluss in der Wirtschaftspolitik. Das Ende der westlichen „Wirtschaftswunder“ und die damit so wahrgenommene Krise der sozialen Marktwirtschaft bildeten eine wirksame Grundlage für neoliberale Diskurse und für den Aufstieg der „Finanzialisierung“ (ten Brink/Nölke 2013, S. 24 f.). In der Folge fanden spätestens seit den 1980er Jahren die Kritiker öffentlicher Wirtschaftstätigkeit immer mehr Gehör, sodass sich der vormalige Trend der Vergesellschaftung weltweit umkehrte: Zahlreiche öffentliche Unternehmen wurden privatisiert. Parallel wandten sich die ehemals sozialistischen Volkswirtschaften der Marktwirtschaft zu. Mit dieser Transformation gingen weitreichende Privatisierungsprogramme einher. Die Wirtschaftspolitik der „Entwicklungsländer“ wandte sich ganz dem Privateigentum zu. Während bis in die Mitte der 1970er Jahre die damaligen Mitgliedsländer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ihre öffentliche Infrastruktur ausbauten, wurde seit den 1980er Jahren in den westlichen Marktwirtschaften sogar die staatliche Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen wie Müllabfuhr und Bildung in Frage gestellt und zunehmend durch private, durch Steuermittel finanzierte Angebote ersetzt (Shleifer 1998, S. 134; Deckwirth 2008, S. 7).

In der Bundesrepublik Deutschland wurden aus fiskalpolitischen Gründen zwar zwischen 1959 und 1965 und nach 1975 vereinzelt öffentliche Unternehmen ganz oder teilweise verkauft. In einem nennenswerten Umfang wurden Unternehmensprivatisierungen aber erst seit den 1980er Jahren vorgenommen (Ambrosius 2019, S. 35). Besonders wahrnehmbar für die Öffentlichkeit trat 1995 die Umwandlung der bis dahin öffentlichen Unternehmen DBP Postdienst, Postbank und Telekom in Erscheinung (Pohl 1995, S. 239; Edeling 2001, S. 9). Betroffen waren aber nicht nur die großen und bis zu diesem Zeitpunkt weitgehend behördlich organisierten Unternehmen des Bundes. Auch zahlreiche Betriebe der Städte und Gemeinden wurden bis in die Mitte der 2000er Jahre privatisiert (Edeling 2001, S. 9).

Nach der weltweiten Finanzkrise von 2008 wurden in Deutschland Privatisierungen öffentlicher Unternehmen schließlich wieder zurückgefahren. Gerade auf kommunaler Ebene wurden Privatisierungsmaßnahmen vielfach sogar wieder rückgängig gemacht (siehe hierzu auch Abbildung 6 und Tabelle 7 in Kapitel 5). In der europäischen Wirtschaftspolitik herrschte schon vor der weltweiten Finanzkrise von 2008 eine gewisse „Neutralität“ im Diskurs um die adäquate Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen vor, denen ein „allgemeines Interesse“ und damit ein öffentlicher Daseinsvorsorgeauftrag zugeschrieben wurde. In Artikel 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wird sogar der Zugang zur öffentlichen Wirtschaft (hier „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“) im Sinne der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten gewährleistet. Für die Europäische Kommission gelten weder weitere Privatisierungen noch der Ausbau der öffentlichen Wirtschaft als der politisch zu favorisierende Weg.

Die Erfüllung der durch die Europäische Kommission vorgegebenen Rechtsakte erfolgt spätestens seit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) am 1. Dezember 2009 in der Regel sowohl durch die Privatwirtschaft als auch den öffentlichen Sektor gleichermaßen. Die Ausweitung von Aufgaben „von allgemeinem Interesse“ auch auf die Privatwirtschaft durch die Europäische Kommission resultiert aus dem Neutralitätsgebot und dem Grundsatz der Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Unternehmen gemäß Art. 345 AEUV. Demnach muss die Europäische Kommission bei der Unternehmenseigentümerschaft neutral agieren. Dementsprechend betrachtet die Europäische Kommission öffentliche Unternehmen auch nicht als primäre Institutionen zur Umsetzung der durch sie definierten Aufgaben und Ziele, darf sie aber auch nicht gegenüber der Privatwirtschaft diskriminieren. Vielmehr werden durch die Europäische Kommission sektoral begrenzte Zielsetzungen und Leitlinien festgelegt, die von allen betroffenen Unternehmen umgesetzt werden sollen. Flankiert wird dies durch gezielte Investitions- und Förderprogramme, die den nationalstaatlichen Unternehmen einen finanziellen Anreiz zur Umsetzung der Kommissionsziele geben sollen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Darstellung des Grundsatzdiskurses um die Frage „Privat versus Staat“ das hierbei bestehende, breite und konstante Meinungsspektrum verdeutlicht hat. So finden sich viele noch heute vorherrschenden Ansichten bereits im Entstehungszeitraum von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit. Die oben diskutierten Fragen, ob und in welchem Umfang öffentliche Unternehmen in der Wirtschaft existieren sollen, sind nicht primärer Gegenstand der folgenden Aufsätze. Ihre vorangestellte Klärung ist jedoch in dem Sinne relevant, als dass sie für viele Fragestellungen und Diskursstränge um öffentliche Wirtschaftstätigkeit mindestens unterschwellig prägend sind. In der Dissertation geht es in erster Linie darum, das Wesen der öffentlichen Wirtschaft zu untersuchen. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die regulatorischen Besonderheiten und die politischen sowie diskursiven Leit motive öffentlicher Wirtschaftstätigkeit gelegt.

## 1.1 Kennzeichen der öffentlichen Wirtschaft

Die soeben vorgenommene zusammenfassende Darstellung der Diskurs- und Entwicklungsgeschichte öffentlicher Wirtschaftstätigkeit verdeutlicht die Meinungspluralität um die Frage „Privat versus Staat“. Zwar verfolgen die Auffassungen diachron betrachtet innerhalb der jeweiligen Meinungsspektren meist eine konstante Argumentationslinie, die Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik in Deutschland und in der Europäischen Union wiederum folgt in der Geschichte immer wieder unterschiedlichen Auffassungen. Art und Umfang von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit sind somit stark politischen Trends unterworfen. In der Folge wandeln sich staatliche Interventionen in der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik immer wieder.

Ein Produkt dieser Wandelbarkeit findet sich in der Vielzahl und über die Zeitschiene hinweg unterschiedlich frequentierten Begrifflichkeiten, die öffentliche Wirtschaftstätigkeit umfassen. Bereits in der Weimarer Republik wird öffentliche Wirtschaftstätigkeit unterschiedlich bezeichnet. Die Vielzahl an Begriffen, wie beispielsweise öffentliche Verwaltung, öffentliche Wirtschaft, Staatswirtschaft, Gemeinwirtschaft, Staatskapitalismus oder Staatssozialismus, werden oftmals kaum voneinander abgegrenzt und unsystematisch synonym verwendet (Ambrosius 1980, S. 157). Die Begriffsvielfalt und damit verbundene ungenaue -abgrenzung birgt diskursive Vor- und Nachteile. Auch Theo Thieme (1972) stellt dies heraus, wenn er den damals gebräuchlicheren Begriff der Gemeinwirtschaft als „ein[en] Begriff ohne konkreten, bestimmten Inhalt [...], eine Leerformel also“ bezeichnet (Thieme 1972, S. 131). Er fügt hinzu, „[d]aß das Ersetzen der Leerformel ‚Gemeinwirtschaftlichkeit‘ durch andere inhaltsleere oder inhaltsarme Wendungen [...] nicht weiterhilft[.]“ (Thieme 1972, S. 133). In diesem Sinne überrascht es nicht, dass auch heute noch Begriffe wie öffentliche Wirtschaft, Gemeinwirtschaft oder Daseinsvorsorge weder klar definiert noch eindeutig verwendet werden.

Wann also gilt eine Wirtschaftstätigkeit als „öffentlich“? In der Dissertation wird öffentliche Wirtschaft durch drei entscheidende Kennzeichen definiert. Erstens werden jene Unternehmen als „öffentlich“ verstanden, die im Besitz der öffentlichen Hand mit einem Eigentümeranteil von mindestens 50 Prozent stehen (Kennzeichen der „Eigentümerschaft“). Zweitens muss öffentliche Wirtschaft in Form von Unternehmen unmittelbar aus der Verwaltung ausgegliedert und damit eine verselbstständigte Einheit bilden (Kennzeichen der „Selbstständigkeit“). Drittens muss öffentliche Wirtschaft ein allgemeines Interesse (Daseinsvorsorge) sowie Wirtschaftlichkeitsinteressen (Profitabilität) verfolgen (Kennzeichen der „Aufgaben“).





Abbildung 1: Kennzeichen der öffentlichen Wirtschaft

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, kann die öffentliche Wirtschaft von direkter wirtschaftlicher Betätigung der Verwaltung unterschieden werden, bei der das Kennzeichen der Selbstständigkeit nicht vorliegt (keine selbstständige Einheit). Genossenschaften und andere Organisationsformen mit gemeinnützigen Zielsetzungen wie gGmbH oder Stiftungen unterscheiden sich von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit dahingehend, als dass sie keine öffentliche Eigentümerschaft vorweisen. Gegenüber der Privatwirtschaft unterscheidet sich öffentliche Wirtschaft neben der Eigentümerschaft insbesondere im Hinblick auf ihre Aufgabenwahrnehmung durch das Verfolgen eines allgemeinen Interesses.

Nach der durch Frank Schulz-Nieswandt (2015) als „Sachzieldominanz“ bezeichneten Konstellation verfolgen öffentliche Unternehmen gesamtgesellschaftlich primär das Ziel einer nutzenmaximierenden Wohlfahrtssteigerung bzw. das Ziel, das allgemeine Interesse zu erfüllen. Kostendeckung und Gewinnerzielung dürften lediglich Nebenziele der ihnen vorgelagerten Sachziele darstellen (Schulz-Nieswandt 2015, S. 348). Ähnlich argumentiert Theo Thiemeyer (1972), der öffentliche Unternehmen als „Instrumente zur Verwirklichung bestimmter wirtschaftspolitischer Aufgaben, deren Erfüllung nach Auffassung der gesellschaftlich maßgeblichen Kräfte bei der Bestimmung des ‚öffentlichen Interesses‘ liegt“, versteht (Thiemeyer 1972, S. 138).

Selbst Milton Friedman (1970) als ein Kritiker jeglichen Staatsinterventionismus betont, dass es nicht im Wesen der Privatwirtschaft liege, im Sinne des öffentlichen Interesses zu handeln. Die Managerin oder der Manager eines Unternehmens vertrete in erster Linie die Eigentümerinteressen und nicht übergeordnete politische

Ziele.<sup>11</sup> Milton Friedman betont, dass die durch die Erfüllung öffentlicher Ziele entstandenen Aufwände letztlich auf die Konsumenten und die Beschäftigten umgelegt werden würden.<sup>12</sup> In seinen Ausführungen bezieht er sich lediglich auf die Privatwirtschaft, liefert gleichzeitig (dies sicherlich in der Form nicht so intendiert) eine Begründung, weshalb die Privatwirtschaft das „allgemeine Interesse“ ohne Intervention des Staates nicht umsetzen könne. Er schlussfolgert hieraus aber natürlich nicht, dass es öffentlicher Unternehmen bedürfe, welche öffentliche Aufgaben übernehmen und öffentliche Ziele umsetzen sollten. Er stellt dabei vielmehr auf das Individuum ab.<sup>13</sup>

Schlussendlich lässt sich festhalten, dass öffentliche Unternehmen unter anderem einen Daseinsvorsorgeauftrag verfolgen, der meist aus Gesetzen, Verträgen oder politischen Beschlüssen resultiert. Er ist aber nicht alleiniges Kriterium der Aufgabenwahrnehmung. Denn während in einigen Ländern eine öffentliche Trägerschaft eine Gewinnmaximierung ausschließt (dies ist der Grundgedanke von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse), sind Profitabilitätsbestrebungen für öffentliche Unternehmen in Deutschland sogar verpflichtend.<sup>14</sup> Während die Privatwirtschaft also primär anstrebt, langfristig ihre Profite zu maximieren, verfolgen öffentliche Unternehmen die Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags (Daseinsvorsorgeauftrag) und die Erreichung des bestmöglichen finanziellen Ergebnisses (Wirtschaftlichkeitsinteressen).

Die im Rahmen der Dissertation vorgenommenen Analysen greifen in den jeweiligen Aufsätzen allesamt die spezifische Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Wirtschaft auf: Öffentliche Wirtschaft verfolgt sowohl einen Daseinsvorsorgeauftrag als auch Profitabilitätsabsichten. Diese janusköpfige Aufgabenwahrnehmung

---

<sup>11</sup> „[T]he point is that in his capacity as a corporate executive, the manager is the agent of the individuals who own the corporation or establish the eleemosynary institution, and his primary responsibility is to them” (Friedman 1970, S. 3).

<sup>12</sup> „In each of these cases, the corporate executive would be spending someone else’s money for a general interest. Insofar as his actions in accord with his ‘social responsibility’ reduce returns to stock holders, he is spending their money. Insofar as his actions raise the price to customers, he is spending the customer’s money” (Friedman 1970, S. 4).

<sup>13</sup> „The difficulty of exercising ‘social responsibility’ illustrates, of course, the great virtue of private competitive enterprise – it forces people to be responsible for their own actions and makes it difficult for them to ‘exploit’ other people for either selfish or unselfish purposes. They can do good – but only at their own expense” (Friedman 1970, S. 7).

<sup>14</sup> Die öffentliche Wirtschaft unterliegt einem Wirtschaftlichkeitsgebot. Dieses Gebot findet sich in § 6 I des Haushaltsgrundsätzgesetzes (HGGrG), das Bund und Länder bindet und Eingang in die Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die Landeshaushaltsordnungen (LHO) gefunden hat. Analoge Bestimmungen finden sich darüber hinaus in zahlreichen Gemeindeordnungen der Länder (Mühlkamp 2011, S. 3).

führt für die öffentliche Wirtschaft auf verschiedenen Ebenen zu Problemen und Missverständnissen. Diese können unter anderem regulatorischer (Kraus 2020; 2021 (a)), betriebswirtschaftlicher (Kraus 2021 (b)) oder auch diskursiver (Kraus 2023) Natur sein. Aufgrund dieser divergierenden Zielhierarchien findet und fand in Politik und Wissenschaft immer wieder ein Diskurs über die adäquate Rolle von öffentlicher Wirtschaft in der Gesellschaft statt (vgl. für den wissenschaftlichen Diskurs den Überblick in Kapitel 1 und für den politischen Diskurs Kapitel 2). Nicht nur der Diskurs ist durch diese divergierenden Zielhierarchien beeinflusst. Auch die europäische Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik nimmt insbesondere in den letzten Jahren vermehrten Einfluss auf die besonderen Charakteristika öffentlicher Wirtschaft in Deutschland (vgl. Kapitel 3 und 4). Darüber hinaus zeigt sich bei Investitionsvorhaben der öffentlichen Wirtschaft, dass das Spannungsverhältnis aus Daseinsvorsorgeauftrag und Wirtschaftlichkeit zwar auch auf Ebene von Unternehmensentscheidungen essenziell ist. In der Unternehmenspraxis mangelt es jedoch an praktikablen Verfahren, um beide Aufgaben in öffentliche Investitionsentscheidungen adäquat einzubeziehen (vgl. Kapitel 5).

## **1.2 Konzepte um öffentliche Wirtschaftstätigkeit**

In diesem Abschnitt werden die Konzepte um öffentliche Wirtschaftstätigkeit zusammenfassend dargestellt. Im Rahmen dessen werden schlaglichtartig die Konzepte des Liberalismus, Interventionismus, der Theorie der Gemeinwirtschaft und neuere Konzepte um öffentliche Wirtschaftstätigkeit als Strömungen skizziert, die diesen Diskurs auch heute noch beeinflussen.

### **1.2.1 Liberalismus und Interventionismus**

Unser heutiges Verständnis von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit ist inzwischen weitgehend vom Liberalismus beeinflusst. In der reinen Lehre des Liberalismus soll sich der Staat, d.h. Bund bzw. Reich, Länder, Gemeinden und andere Gebietskörperschaften, wirtschaftlich grundsätzlich nicht betätigen. Dieser Grundsatz liegt der Prämisse zugrunde, dass die Wirtschaft eine möglichst staatsfreie Sphäre bleiben müsse, in welcher der Staat allenfalls Rahmengesetze erlassen dürfe (von Hayek

2004 [1944], S. 69)<sup>15</sup>. Friedrich von Hayek zählt zu einem der bekanntesten Vertreter des Liberalismus. Er räumt dem Staat in erster Linie eine regulierende Rolle in der Wirtschaft ein.<sup>16</sup> Zudem betont er, dass die „Schaffung von Bedingungen, unter denen der Wettbewerb den größtmöglichen Nutzen stiftet, seine Ersetzung in Fällen, in denen kein echter Wettbewerb möglich ist, die Bereitstellung von Leistungen, sie, um mit Adam Smith zu reden, ‚zwar der Gesellschaft als ganzem höchst nützlich, doch der Art sind, daß sie für einen einzelnen oder eine geringe Zahl von einzelnen nicht rentieren‘ – das alles sind Aufgaben, die in der Tat ein weites und unumstrittenes Gebiet für die Betätigung des Staates darstellen“ (von Hayek 2004 [1944], S. 37). Für Friedrich von Hayek sind öffentliche Interventionen folglich dann notwendig, wenn ein Marktversagen vorliegt. Ein Marktversagen liegt vor, „wenn der Marktmechanismus aus Angebot und Nachfrage nicht zu den volkswirtschaftlich wünschenswerten Ergebnissen führt und die Produktionsfaktoren nicht so verwendet werden, dass sie den größtmöglichen Ertrag für die Gesamtwirtschaft bringen“ (Bibliographisches Institut 2016).

Als ein weiterer bekannter Vertreter des Liberalismus schreibt Ludwig Mises dem Staat allein den Schutz des „Sondereigentums“ und des Friedens zu (Mises 1927, S. 34 f.). Er betont in diesem Zusammenhang, dass der Liberalismus „das Gebiet staatlicher Betätigungsmöglichkeiten“ nicht einschränken wolle. Der Liberalismus betrachte allerdings den Schutz des „Sondereigentums an Produktionsmitteln“ als höherwertiges Gut. In diesem Sinne sei es nicht die Aufgabe des Staates, das „Sondereigentum an Produktionsmitteln“ in Gemeineigentum zu überführen. Denn nicht der Staat bzw. staatliche Stellen, sondern der einzelne Eigentümer solle über Produktionsmittel verfügen. Das Sondereigentum müsse folglich in privater Hand bleiben (Mises 1927, S. 34).

Eine öffentlicher Wirtschaftstätigkeit gegenüber moderatere, liberale Strömung überlässt der öffentlichen Wirtschaft einen begrenzten Tätigkeitsbereich. Hierbei wird ein „bestimmtes Maß an Interventionismus“ in der Wirtschaft als unerlässlich betrachtet, da in einem „ganz freien Markt eine Machtverschiebung zugunsten bestimmter Produzenten“ eintreten würde (von Wiese 1929, S. 5). Die Grundprämisse

---

<sup>15</sup> „Der Staat sollte sich auf die Setzung von Normen beschränken, die sich auf allgemeine typische Situationen beziehen und sollte den Individuen Freiheit in allem lassen, was von den räumlichen und zeitlichen Umständen abhängt, weil nur die jeweils in Frage kommenden Individuen volle Kenntnis dieser Umstände haben und ihnen ihre Akte anpassen können“ (von Hayek 2004 [1944], S. 96).

<sup>16</sup> „Ein reibungslosarbeitendes Konkurrenzsystem braucht so gut wie jedes andere einen klug durchdachten und seinen Erfordernissen fortlaufend angepaßten rechtlichen Rahmen“ (von Hayek 2004 [1944], S. 37).

dieses moderateren Liberalismus liegt darin begründet, dass sich die öffentliche Hand im bestehenden System in den Bereichen wirtschaftlich betätigen solle, in denen aus natürlichen, technischen oder sonstigen Gründen eine unvermeidliche Monopolstruktur besteht (Ambrosius 1980, S. 144 f.).

An dieses moderatere Verständnis öffentlicher Wirtschaftstätigkeit anknüpfend, intendiert der „Interventionismus“ Stellung und Funktion öffentlicher Unternehmen explizit auszuformulieren. Anders als die bereits gezeichneten liberalen Ansätze verneinen die Vertreter des „Interventionismus“ die Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand nicht, sondern befürworten sie sogar - dies insbesondere vor dem Hintergrund, als dass das kapitalistische System für ergänzungsbedürftig gehalten wird (Ambrosius 1980, S. 145). Leitgebend für die Stellung und Funktion öffentlicher Unternehmen ist hierbei ihre Produktivität. In diesem Sinne geht der Interventionismus davon aus, dass öffentliche Unternehmen ausschließlich produktiv geführt werden müssen. Eine Definition des hierunter zu subsumierenden Produktivitätsverständnisses wird in diesem Ansatz nicht vorgenommen. Der Interventionismus räumt öffentlichen Unternehmen zwar durch die spezifische Ausrichtung am öffentlichen Interesse eine andere Logik der Wirtschaftsführung ein. Letztlich orientiert sich die Unternehmensführung hierbei allerdings rein an privatwirtschaftlichen Grundsätzen. Denn öffentliche Unternehmen stellen für den Interventionismus einen Bestandteil des modernen Kapitalismus als „eine Ergänzung der privaten Unternehmung“ dar (Ambrosius 1980, S. 147).

Sowohl der Liberalismus als auch der Interventionismus weisen eine bereits weit zurückliegende Geschichte auf. Ihre Einflüsse auf das Verständnis auf öffentliche Wirtschaftstätigkeit variieren in der Geschichte jedoch erheblich. Während der Interventionismus seine Blütezeit – auch durch die anfangs gezeichneten Wirtschaftsnobelpreisträger – bis in die 1970er Jahre hatte, setzten sich die liberalen Vorstellungen wie mit öffentlicher Wirtschaftstätigkeit umzugehen sei erst in den 1980er Jahren vollumfänglich durch. Weltweit erhob sich der Liberalismus bis zur weltweiten Finanzkrise von 2008 zum leitgebenden wirtschaftspolitischen Vorbild im Umgang mit öffentlicher Wirtschaftstätigkeit und ersetzte vormalige interventionistische Ansätze. Privatisierungen und die systematische Zurückdrängung des öffentlichen Sektors waren die Folge.

### **1.2.2 Theorie der Gemeinwirtschaft**

Ein neben Liberalismus und Interventionismus bestehendes Konzept stellt die Theorie der Gemeinwirtschaft dar. Ein bekannter Vertreter dieser Gemeinwirtschafts-

lehre ist Theo Thiemeyer (1970), der insbesondere im deutschsprachigen Wissenschaftsraum weitreichenden Anklang fand und dabei auf zahlreiche Vordenker der Weimarer Republik aufbaute.<sup>17</sup>

Der hinter dieser Theorie stehende Gemeinwirtschaftsbegriff wird in verschiedenen Bedeutungskontexten verwendet (Thiemeyer 1973, S. 114). Gerade die „Weimarer“ Gemeinwirtschaftslehre versteht unter „Gemeinwirtschaft“ eine Wirtschaftsordnung, die durch gesellschaftliches Eigentum an den Produktionsmitteln und bzw. oder durch zentralverwaltungswirtschaftliche Planung gekennzeichnet ist. Gemeinwirtschaftlichkeit steht dann für ein übergeordnetes, die öffentliche Wirtschaft konstituierendes Konzept. Nach dem Zweiten Weltkrieg wandelte sich der Gemeinwirtschaftsbegriff. So subsumierte die bundesdeutsche Gemeinwirtschaftslehre unter Gemeinwirtschaft bestimmte Einzelwirtschaften (Unternehmen oder Betriebe), welche öffentlichen Zielen dienen. Das vornehmliche Verständnis um Gemeinwirtschaftlichkeit wich von einer Systemalternative in der Weimarer Republik hin zu einer Gemeinwirtschaft als unternehmerische Organisationseinheit mit reformwirtschaftlichen Zielen und Aufgaben.

Die unterschiedlichen Bedeutungskontexte der Gemeinwirtschaft veranschaulichen ihre Heterogenität, die sich sowohl auf ihre Begriffs- als auch auf ihre Trägervielfalt bezieht. Die Theorie der Gemeinwirtschaft macht sich diese Begriffsheterogenität zu eigen. Dabei lässt sie teilweise Parallelen zu den Grundsätzen des Interventionismus erkennen. Sie versteht aber anders als der Interventionismus öffentliche Unternehmen nicht als Ergänzung, sondern als – teilweise sektoral beschränktes – wirtschafts- und insbesondere arbeitspolitisches Instrument im Kapitalismus (Thiemeyer 1972, S. 131).

Die Theorie der Gemeinwirtschaft als ein wirtschafts- und arbeitspolitisches Instrument im Kapitalismus ist in den letzten Jahren immer mehr in den Hintergrund geraten. Sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Diskurs tritt sie zwar noch als reformerischer Gegenentwurf zu einer reinen profitorientierten Wirtschaftsform in Erscheinung – dies allerdings meist punktuell und weniger als wissenschaftliches oder politisches Gesamtprogramm. Weitestgehend abgelöst wurde

---

<sup>17</sup> Die hinter diesem Konzept stehende Theorie der Gemeinwirtschaft wurde insbesondere von Adolph Wagner, Albert Schäffle und Emil Sax begründet (Thiemeyer 1970, S. 36). Als Wegbereiter der Theorie der Gemeinwirtschaft lassen sich Hans Ritschi (1931; 1950), Fritz Naphtali (1928) und Gerhard Weisser (1969 [1931]; 1947) anführen (Thiemeyer 1972, S. 131 f.).

das Konzept der „Gemeinwirtschaft“ inzwischen durch Begriffe wie „Gemeinwohl“ oder „Daseinsvorsorge“.

### 1.2.3 Neuere Konzepte um öffentliche Wirtschaftstätigkeit

Auch im gegenwärtigen Diskurs werden die Begriffe „Gemeinwirtschaft“, „Gemeinwohl“ und „Daseinsvorsorge“ verwendet. Die Frequenz der Begriffe unterscheidet sich diachron betrachtet allerdings deutlich. Die Heranziehung des Google Ngram Viewers zeigt dabei anschaulich die Entwicklung der drei Begriffe über die Zeitschiene hinweg auf (siehe Abbildung 2). Bis auf die Zeit der Weimarer Republik wird „Gemeinwohl“ wesentlich häufiger als „Gemeinwirtschaft“ verwendet. Dies könnte darauf zurückgeführt werden, dass „Gemeinwirtschaft“ oftmals als ein wirtschaftliches Gesamtkonzept verstanden wird, während „Gemeinwohl“ und „Daseinsvorsorge“ keiner konkreten wirtschaftspolitischen Programmatik unterliegen. Dadurch ist auch der Anwendungsradius allgemeiner und größer. Die Analyse der im Google Books Ngram Viewer aufgenommenen Literatur verdeutlicht, dass seit Mitte der 1980er Jahre das Konzept der Gemeinwirtschaft in seiner Frequenz kontinuierlich abgenommen hat und inzwischen lediglich marginal verwendet wird.

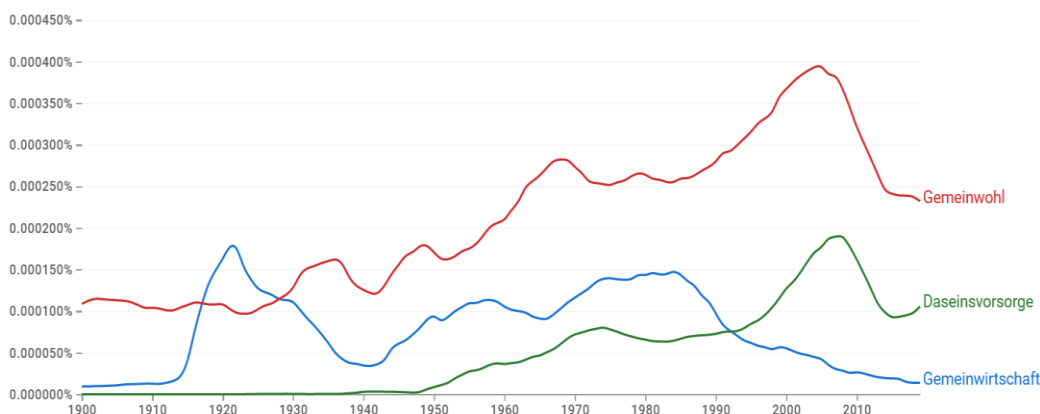


Abbildung 2: Gegenüberstellung der Begriffe Gemeinwohl, Daseinsvorsorge und Gemeinwirtschaft

„Gemeinwohl“ ist unter den drei betrachteten Begriffen am gebräuchlichsten. Dies könnte auf die bereits gezeichnete – gegenüber der Gemeinwirtschaftlichkeit ausgeprägteren – Begriffsunschärfe zurückzuführen sein. Gerade für jüngere Initiativen eignet sich der Gemeinwohlbegriff, da er ideologisch noch weniger „besetzt“ zu sein scheint. Eine dieser jüngeren Initiativen ist die Gemeinwohl-Ökonomie, welche den Gemeinwohlbegriff aufnimmt und ihre Definition des Begriffs politisch umzusetzen versucht.

Die Gemeinwohl-Ökonomie versteht sich als „nachhaltiges Wirtschaftssystem“, das intendiert, eine „Alternative zum gegenwärtigen Wirtschaftsverständnis“ darzustellen. Zentral bei diesem Konzept ist, dass die Wirtschaft in erster Linie dem Gemeinwohl verpflichtet ist und die Profitmaximierung hinter die dem Gemeinwohl zugeschriebenen Konstituenten Menschenwürde, ökologische Verantwortung, Solidarität, soziale Gerechtigkeit, demokratische Mitbestimmung und Transparenz tritt (Gemeinwohl-Ökonomie Deutschland e. V. (b)). In der Gemeinwohl-Ökonomie soll allen Menschen ein würdevolles Dasein ermöglicht werden. Arbeit soll sinnstiftend sein und „in Unternehmen, Gemeingütern, öffentlichen Betrieben und in Eigenversorgung“ stattfinden (Gemeinwohl-Ökonomie Deutschland e. V. (c)). Erreicht werden sollen diese Ziele durch die Messung von Gemeinde- und Unternehmensperformance. Hilfestellung hierzu soll eine im Anhang abgebildeten Gemeinwohl-Matrix bieten. Damit sollen die Auswirkungen der Unternehmensaktivitäten auf das Gemeinwohl abbildbar gemacht werden können. Je nachdem wie entwickelt die einzelnen Werte in der Organisation sind, werden die jeweiligen Organisationen im Bewertungsprozess auf einer Skala positioniert (Gemeinwohl-Ökonomie Deutschland e. V. (a)).

Anders als beim Konzept der Gemeinwirtschaft ist weniger die Trägerschaft entscheidend für die propagierte Transformation der Wirtschaft im Sinne der jeweils definierten Zielsetzungen. Vielmehr ist es die Unternehmensperformance, die ausschlaggebend ist. Während also in der Theorie der Gemeinwirtschaft davon ausgegangen wurde, dass Unternehmen im öffentlichen bzw. gemeinschaftlichen Besitz mehr oder minder automatisch Ziele im allgemeinen Interesse verfolgen, werden bei dem hier dargestellten Gemeinwohlkonzept allgemeingültige Ziele als messbare Erfolgsgrößen definiert. Es geht hier also weder darum, eine Alternative zur gewinnorientierten Privatwirtschaft zu etablieren (Theorie der Gemeinwirtschaft) noch bestimmte Ziele durch öffentliche Unternehmen umzusetzen (Interventionismus). Vielmehr sollen gemeinwohlorientierte Zielsetzungen unabhängig von der Trägerschaft ergänzt und bestenfalls auch höher als reine Gewinnorientierung gewichtet werden. Diese gesellschaftlich zu definierenden Zielsetzungen sollen durch die Gemeinwohl-Matrix für Verbraucher durch einen Punktescore sichtbar und vergleichbar gemacht werden.

Dieses Verständnis von Gemeinwohl orientiert sich an dem Gewährleistungsprinzip der Europäischen Kommission. Anders als der in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und im Protokoll Nr. 2 verankerte Grundsatz der Subsidiarität von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, wird beim dargelegten Konzept der Gemeinwohl-Ökonomie jedoch ein Bottom-Up-Ansatz verfolgt, indem gemeinwohlorientierte Zielsetzungen nicht durch die Mitgliedsstaaten, sondern durch die Gemeinwohl-Ökonomie-Initiative „von oben“ vorgegeben werden. Dies hebt die Subsidiarität der Mitgliedsstaaten weiter aus, führt aber gleichzeitig zu einer besseren Operationalisierbarkeit und damit Vergleichbarkeit



gemeinwohlorientierter Unternehmen. Unterstützung findet die Initiative auf europäischer Ebene durch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2015, ECO/378).

Neben dem Gemeinwohlkonzept als soziales Gegenmodell ist gerade auf europäischer Ebene das Konzept des Marktversagens sehr präsent und hat in den letzten Jahrzehnten zunehmend auch in Deutschland an Bedeutung gewonnen. Es ist stark an den bereits gezeichneten Vorstellungen des Liberalismus orientiert, wonach sich die öffentliche Hand lediglich in den Bereichen wirtschaftlich betätigen sollte, in denen ein Marktversagen (beispielsweise bei externen Effekten, öffentlichen Gütern oder Monopolen) vorliegt.

Insbesondere in den Fällen, in denen ein Marktversagen identifiziert wird, werden Daseinsvorsorge und Gemeinwohl als Konzepte einer staatlichen Gewährleistungsverantwortung häufig herangezogen. Beide Konzepte konzentrieren sich weniger auf die Art und Weise wie bestimmte Dienstleistungen erbracht werden, sondern bestimmen vielmehr einen individuellen Katalog an öffentlich zu garantierenden Aufgaben. Wie auch schon der inzwischen weniger gebräuchliche Gemeinwirtschaftsbegriff sind kontextuell ähnlich gelagerte Konzepte wie „Gemeinwohl“ oder „Daseinsvorsorge“ inhaltlich nicht klar definiert. In der Konsequenz werden diese Begriffe oftmals als politische Marketinglabel genutzt, die Vieles umfassen können, aber nichts umfassen müssen. Für den Daseinsvorsorgebegriff wird dies im zweiten Kapitel anhand des politischen Diskurses ausführlich diskutiert.

Durch die Gegenüberstellung von „Gemeinwirtschaft“, „Gemeinwohl“ und „Daseinsvorsorge“ mit Hilfe des Ngram Viewers wird der Bedeutungswandel von öffentlicher Wirtschaft deutlich. Die konzeptionelle Zielsetzung der Theorie der Gemeinwirtschaft, die eine staatliche Wirtschaftssteuerung mittels öffentlicher Unternehmen propagiert, ist im politischen Diskurs in den letzten Jahren analog zum Bedeutungsfall des Gemeinwirtschaftsbegriffs wesentlich abgeklungen. Eine staatliche Steuerung wird in der Folge inzwischen nicht mehr in gemeinwirtschaftlichen Organisationen gesehen. Vielmehr wird hierbei bewusst das Ergebnis der bestellten Leistung in den Blick genommen. Die Organisationsform der Leistungserbringung spielt dabei eine untergeordnete Rolle und wird allenfalls regulatorisch eingerahmt.

### **1.3 Motivation und Aufbau**

Auf die einleitende Darstellung der Diskursstränge um öffentliche Wirtschaftstätigkeit folgend werden in diesem Abschnitt die Zielsetzung und der Inhalt der in der Dissertation enthaltenen Aufsätze zusammenfassend erläutert.

### 1.3.1 Zielsetzung

Die Dissertation intendiert, einen Beitrag zur Genese und besonderen Rolle der öffentlichen Wirtschaft in Deutschland zu leisten. Die im Rahmen dessen erarbeiteten Aufsätze konzentrieren sich auf die legislativen, betriebswirtschaftlichen, historischen und politischen Rahmenbedingungen öffentlicher Wirtschaft. Alle Aufsätze kommen dabei unweigerlich immer wieder auf das adäquate Gleichgewicht und das teilweise bestehende antagonistische Verhältnis zwischen Gemeinwohlinteresse und Wirtschaftlichkeit zurück. Daseinsvorsorge und Profitabilität sind damit nicht nur essenzielle Bestandteile des Wesens öffentlicher Wirtschaft, sondern auch ihre Triebfeder und ihr Legitimationsproblem zugleich. Diese Vielschichtigkeit der Bedeutung und der Rolle von Daseinsvorsorge und Profitabilität adressiert die Dissertation und versucht, sowohl diachrone als auch synchrone Erklärungsmuster zu finden, die die öffentliche Wirtschaft letztlich zu einem Spezifikum machen.

### 1.3.2 Inhalt

Die Dissertation setzt sich aus vier Aufsätzen und einer Studienbesprechung zusammen. Die in dieser Dissertation enthaltenen Aufsätze sind durch das der öffentlichen Wirtschaft inhärente Spannungsverhältnis von Daseinsvorsorge auf der einen Seite und Profitabilität auf der anderen Seite gekennzeichnet. Vor dem Hintergrund ihrer legislativen, betriebswirtschaftlichen, historischen und politischen Rahmenbedingungen greifen die Aufsätze dieses Spannungsverhältnis als verbindendes Element auf.

Der erste Beitrag „Die Genese und der parteipolitische Diskurs um öffentliche Wirtschaftstätigkeit: Evidenz aus bundesdeutschen Grundsatzprogrammen“<sup>18</sup> untersucht die Herausbildung, Entwicklung und das politische Verständnis von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit. In einem ersten Teil nehme ich eine historische Analyse zur Entstehung kommunalwirtschaftlicher Strukturen vor. Die Analyse verdeutlicht, dass Kommunalwirtschaft in Deutschland ursprünglich fiskalischen oder lenkungspolitischen Zielen unterlag, die sich in einer Zeit herausgebildet haben, in der es keine weitreichende Wirtschaftsregulierung gab. Kommunalwirtschaft etablierte sich folglich in erster Linie aufgrund dieser fehlenden regulatorischen Vorschriften

---

<sup>18</sup> Dieser Aufsatz ist in Buchform erschienen in: Kraus, Katinka, 2023, Die Genese und der parteipolitische Diskurs um öffentliche Wirtschaftstätigkeit: Evidenz aus bundesdeutschen Grundsatzprogrammen (Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl/ Social Economy and Common Welfare 7), Nomos, Baden-Baden.

als Mittel, bestimmte Wirtschaftszweige öffentlich zu lenken. Die öffentliche Lenkung war in der Regel durch die Verwaltung geprägt. Zunächst hatten insbesondere durch die Kommunen identifizierte Maßnahmenprogramme zur Bekämpfung von Missständen öffentliche Wirtschaftsstrukturen aufgebaut. Erst mit der Demokratisierung Deutschlands wurde der reine Verwaltungseinfluss zunehmend durch einen politischen ergänzt. Entsprechend eng ist Kommunalwirtschaft seit der Weimarer Republik mit politischen Wirtschaftspositionen verknüpft. Der Beitrag nimmt in einem zweiten Teil diese Verbindung in den Fokus und untersucht die ideologischen Muster des parteipolitischen Diskurses um öffentliche Wirtschaftstätigkeit. Es wird untersucht, wie und weshalb in Deutschland gemeinwirtschaftliche Strukturen entstanden sind, aus denen sich in der Folge die heutige Kommunalwirtschaft herausgebildet hat. Des Weiteren wird der parteipolitische Diskurs um Daseinsvorsorge und öffentliche Wirtschaftstätigkeit anhand von Grundsatzprogrammen der im Bundestag vertretenen Parteien und ihren „Weimarer Vorgängerparteien“ analysiert. Hierbei werden die jeweils dem Daseinsvorsorgebegriff zugeschriebene Bedeutung, der parteiprogrammatisch eingeräumte Umfang der vielfach durch öffentliche Wirtschaftstätigkeit erbrachten Daseinsvorsorgeleistungen sowie ihre adäquate Ausgestaltung untersucht.

Aufgrund ihrer Heterogenität und einer historisch bedingten „deutschen Sonderrolle“ werden auf europäischer Ebene Wesen und Funktion von öffentlicher Wirtschaft nicht immer hinreichend einbezogen. Dies zeigt sich oftmals gerade bei Legislativvorhaben auf europäischer Ebene. Der zweite Aufsatz „Building a European Community: social service provision between inclusion and economic interests“<sup>19</sup> und der dritte Aufsatz „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen Wettbewerb und Europäischen Verträgen“<sup>20</sup> untersuchen diese Diskrepanz und die Auswirkungen europäischer Regularien auf die öffentliche Wirtschaft in Deutschland. Denn gerade auf europäischer Ebene weichen Terminologie und das generelle Verständnis um öffentliche Wirtschaftstätigkeit von der deutschen Tradition ab. Dies führt in der Folge zu europäischen Regularien, die das Wesen deutscher gemeinwirtschaftlicher Strukturen und Institutionen nicht immer hinreichend einbeziehen.

---

<sup>19</sup> Dieser Aufsatz ist erschienen in: Kraus, Katinka, 2020, Building a European Community: social service provision between inclusion and economic interests, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 43, Heft 3, S. 406-415.

<sup>20</sup> Dieser Aufsatz ist erschienen in: Kraus, Katinka, 2021, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen Wettbewerb und Europäischen Verträgen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 43, Heft 4, S. 435-443.

Öffentliche Wirtschaft wird in der bundesdeutschen Terminologie anders als in der europäischen verwendet, was wiederum zu unterschiedlichen Begriffsauffassungen führen kann. Während in Deutschland im politischen Diskurs die öffentliche Trägerschaft und die Organisationsform ausschlaggebend für die Kategorisierung von öffentlicher Wirtschaft sind, verfolgt die Europäische Kommission eine reine Gewährleistungsbetrachtung, bei der nicht die Organisationsform, sondern lediglich die Dienstleistung als solche und die damit verbundene Absicht (gewinnorientiert oder rein gemeinwohlorientiert) adressiert wird. Die unter eine solche Gewährleistungsbetrachtung fallenden sogenannten „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ sind Dienste, die Behörden der EU-Länder als solche einstufen und die daher mit bestimmten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verbunden sind. Die Europäische Kommission unterscheidet zwischen drei Kategorien von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: wirtschaftliche, nicht wirtschaftliche und soziale. Sie können entweder vom Staat oder von der Privatwirtschaft bereitgestellt werden. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind grundlegende, gegen Entgelt erbrachte Dienstleistungen. Sie unterliegen den europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften. Nicht wirtschaftliche Dienstleistungen unterliegen weder spezifischen EU-Rechtsvorschriften noch den Binnenmarkt- oder Wettbewerbsvorschriften. Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse beruhen auf dem Grundsatz der Solidarität und des gleichberechtigten Zugangs. Sie können wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Art sein (Europäische Kommission 2017). Dienstleistungen von allgemeinem Interesse können folglich entweder wirtschaftlich (d.h. gewinnorientiert) oder nicht-wirtschaftlich (rein gemeinwohlorientiert und ohne Gewinnabsicht) erbracht werden. Für die darauf aufbauenden regulatorischen Rahmenbedingungen ist die Frage der Wirtschaftlichkeit – anders als in Deutschland - auf europäischer Ebene von höchster Relevanz für die öffentliche Wirtschaft.

Der zweite Aufsatz „Building a European Community: social service provision between inclusion and economic interests“ adressiert Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, welche auf den im EU-Primärrecht verankerten Prinzipien eines inklusiven Wohlfahrtsstaates basieren. Der Zugang zu sozialen Dienstleistungen ist ein zentrales Grundrecht in der Europäischen Union. Trotzdem werden viele Sozialdienstleistungen durch die Europäische Kommission vornehmlich in einem ökonomischen und damit profitorientierten Sinne verstanden. Der Aufsatz zeigt, dass eine Profitorientierung bei der Ausübung dieser Dienstleistungen ausschlaggebend für die Einstufung durch die Europäische Kommission ist. Ob soziale Dienstleistungen den wirtschaftlichen Tätigkeiten zuzuordnen sind und damit den Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln unterliegen, hängt dabei stark von ihrer individuellen Organisation und Struktur ab. Eine profitorientierte Ausübung von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse ist in Deutschland aber nicht unüblich. Dementsprechend werden diese auf europäischer Ebene den europäischen

Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln unterworfen, was teilweise für den deutschen Sozialsektor zu problematischen Ausgängen führt.

Die Art und Weise wie Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbracht werden, erfolgt europaweit in Form von unterschiedlichen Organisations- und Rechtsformen. Die Spannweite reicht von privatrechtlichen Organisationsformen bis hin zur Beauftragung Dritter durch Verwaltungskooperationen. Dies erschwert wiederum eine, alle Bedürfnisse und Anforderungen abbildende, europäische Politik für diese Form von Dienstleistungen. An eben diesen Aspekt knüpft der dritte Aufsatz „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen Wettbewerb und Europäischen Verträgen“ an. Denn obwohl Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und ihre Erbringungsformen im europäischen Primärrecht besondere Rechtsvorschriften und Schutzbestimmungen genießen, werden sie in Legislativvorhaben der Europäischen Kommission nicht immer hinreichend einbezogen. Der Aufsatz legt dar, dass dies dem subsidiären Geist der europäischen Verträge widerspricht, die diese Erbringungsvielfalt europarechtlich als wichtigen Wert schützen. Anhand von wettbewerbspolitischen Initiativen der Europäischen Kommission wird die Diskrepanz zwischen vertraglichem Anspruch und europapolitischer Praxis analysiert. Der Aufsatz kommt zu dem Ergebnis, dass, wenn der öffentliche Sektor in den gegenwärtigen Wettbewerbs- und Dateninitiativen in erster Linie als Verwaltung betrachtet und entsprechend reglementiert wird, dies langfristig dazu führen kann, dass privatrechtlich organisierte und unter Wettbewerbsbedingungen agierende, gewinnorientierte öffentliche Unternehmen qua EU-Regulierung im europäischen Binnenmarkt nicht zukunftsfähig sind.

Den europäischen Legislativfokus verlassend widmet sich der vierte Aufsatz „Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen von allgemeinem Interesse“<sup>21</sup> der Frage einer adäquaten Investitionspolitik für die Kommunalwirtschaft. Kommunale Unternehmen sind in Deutschland historisch bedingt oftmals in sogenannten steuerlichen Querverbänden (meist als „Stadtwerke“ bezeichnet) organisiert. Solche steuerlichen Querverbände stellen einen in erster Linie im deutschen Sprachraum bestehenden Sonderfall dar und erlauben es, Unternehmensgewinne (z.B. aus der Energieversorgung) und -verluste (beispielsweise resultierend aus dem ÖPNV) durch eine steuerliche Ergebnisverrechnung zu finanzieren. Dies führt

---

<sup>21</sup> Der Aufsatz ist erschienen in: Kraus, Katinka, 2021, Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen im allgemeinen Interesse, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl (Z'GuG) 44, Heft 3, S. 406-452.

dazu, dass unter dem Dach eines Stadtwerkeverbundes unterschiedliche, der kommunalen Daseinsvorsorge zugeschriebene, Sektoren organisiert sind. Stadtwerkeverbände und ihre Tochterunternehmen unterliegen nicht nur einem Daseinsvorsorgeauftrag, sondern auch konkreten Gewinnerwartungen vonseiten der kommunalen Eigentümer. Aufgrund dieser spezifischen Organisationsstruktur stehen kommunale Unternehmen bei Investitionsentscheidungen oftmals in einem Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftlichkeitsgebot und Gemeinwohlverpflichtung. Dieses Spannungsverhältnis aufgreifend diskutiert der Aufsatz „Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen im allgemeinen Interesse“ ein Verfahren, mit dem Investitionen kommunaler Unternehmen unter Einbeziehung ihrer öffentlichen Aufgaben priorisiert werden können. Zentral ist hierbei, dass die Gemeinwohlverpflichtung kommunaler Unternehmen methodisch einbezogen wird. Dafür werden operationalisierbare Indizes zur Erhebung der Gemeinwohlverpflichtung des öffentlichen Sektors bei Investitionsentscheidungen diskutiert, die bei begrenzten Finanzierungsspielräumen als Mechanismus zur Priorisierung von Investitionen angewendet werden können. Durch die Operationalisierung der Gemeinwohlverpflichtung von kommunalen Unternehmen wird eine Methodik aufgezeigt, wie kommunale Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen nicht nur auf Grundlage von privatwirtschaftlich orientierten Profitabilitätskennzahlen, sondern auch auf Grundlage ihres öffentlichen Auftrags in Investitionsvorhaben einbeziehen und gewichten können.

Thematisch ähnlich gelagert ist zuletzt die Studienbesprechung „Investitionsbedarfe und finanzielle Tragfähigkeit im ‚Konzern Stadt Köln‘“<sup>22</sup>, in der eine, auf die spezifischen Belange der wirtschaftlich agierenden Kommunalverwaltung gerichtete Investitionspolitik – hier nicht aus Unternehmenssicht, sondern aus der Perspektive der Eigentümerin Stadt Köln – angegangen und diskutiert wird. In der Studie wird in erster Linie ein Vorschlag unterbreitet, wie Kommunen ermitteln können, in welchen Bereichen Investitionslücken zu erwarten sind.

#### **1.4 Methodik**

In diesem Abschnitt werden im Folgenden die verwendeten Methoden entlang der vier Aufsätze zusammenfassend dargelegt.

---

<sup>22</sup> Die Studienbesprechung ist erschienen in: Kraus, Katinka, 2022, Investitionsbedarfe und finanzielle Tragfähigkeit im ‚Konzern Stadt Köln‘ in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl (Z'GuG) 45, Heft 3, S. 526-530.

### 1.4.1 Die Genese und der parteipolitische Diskurs um öffentliche Wirtschaftstätigkeit

Der erste Aufsatz (Kraus 2023) setzt sich aus zwei Teilen zusammen, die jeweils unterschiedlichen Methodiken unterliegen. Beide Teile des Aufsatzes gehen qualitativ vor. Der erste Teil untersucht mittels einer historischen Analyse die Genese öffentlicher Wirtschaftstätigkeit zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Die historische Analyse nimmt das Ergebnis, also den heutigen Zustand, zum Ausgangspunkt. Von diesem heutigen Zustand ausgehend analysiere ich die historische Entwicklung der noch heute als wesentlich zu kategorisierenden Sektoren der Kommunalwirtschaft.<sup>23</sup> Die historische Analyse fußt auf einer Literatur- und Quellenrecherche. Auf Grundlage der in der Recherche gewonnenen Erkenntnisse arbeite ich die geschichtlichen Zusammenhänge heraus, die zur Entstehung und späteren Etablierung der Kommunalwirtschaft in Deutschland geführt haben.

Der erste Teil fungiert als Grundlage für den zweiten Teil. Er legt die Genese und die enge Verknüpfung von Politik und öffentlicher Wirtschaft dar. Der zweite Teil analysiert den parteipolitischen Diskurs um öffentliche Wirtschaftstätigkeit in Deutschland. Methodisch nehme ich eine qualitative Diskursanalyse anhand von Grundsatzprogrammen der in der bundesdeutschen Geschichte an Bundesregierungen beteiligten Parteien vor. Die Diskursanalyse untergliedert sich in zwei Zeitabschnitte. Analytischer Zäsurpunkt ist der Nationalsozialismus, welcher zu einer grundlegenden Änderung der Parteienlandschaft und damit auch zu einer programmatischen Zäsur führte. Bezugnehmend auf die gewonnenen Erkenntnisse der bun-

---

<sup>23</sup> Wie entscheidend die politischen Rahmenbedingungen im Entstehungszeitraum der öffentlichen Wirtschaft sind, zeigt sich allein bei der Gegenüberstellung von Deutschland und Frankreich. Während Frankreich traditionell zentralistisch organisiert ist, war das heutige deutsche Bundesgebiet durch Kleinstaaterei und föderalistische Organisationsstrukturen geprägt. Durch die Französische Revolution von 1789 war Frankreich zudem wesentlich früher demokratisch als Deutschland. Als demokratische Republik wurde dem Zentralstaat in Frankreich früh das Recht zugesprochen, die Entwicklung der Wirtschaft zu steuern und ihre Struktur aktiv zu beeinflussen. Noch heute gilt in Frankreich der Vorrang der politischen Akteure vor Märkten und Unternehmen. In diesem Sinne griff Frankreich im 19. Jahrhundert oftmals auf zentral organisierte Lösungen zurück. Zur gleichen Zeit erfolgte im heutigen Deutschland durch den gezielten Aufbau von kommunalwirtschaftlichen Strukturen die Lösung gesamtgesellschaftlicher Problemlagen vornehmlich auf dezentraler Ebene. Dadurch ergeben sich in beiden Ländern unterschiedliche Pfade der Wirtschaftsentwicklung. Für Deutschland: dezentral > späte staatliche Regularien > starke Kommunal-, schwächere Zentralwirtschaft im Staatsbesitz. Für Frankreich: zentral > frühe staatliche Regularien > schwächere Kommunal-, stärkere Zentralwirtschaft im Staatsbesitz.

desrepublikanischen Grundsatzprogramme werden anschließend, die vor dem Zäsurpunkt stehenden Positionen der „Vorgängerparteien“ der Weimarer Republik zu öffentlicher Wirtschaftstätigkeit untersucht. Der Korpus beschränkt sich explizit auf Zeiträume, in denen Deutschland demokratisch war. Denn nur in demokratischen Staatsstrukturen herrscht eine vergleichbare Parteienpluralität vor und ist eine offene, parteipolitische Meinungsbildung möglich.

Die Diskursanalyse wurde als Methodik entscheidend durch Michel Foucault (1973) geprägt. Für ihn ist die Frage relevant, „auf welche Weise im Denken und Wissen einer Zeit eine Ordnung zustande kommen kann, die es ermöglicht, dass Aussagen als sinnhafte Aussagen aufgefasst werden können“ (Karpenstein-Eßbach 2000, S. 99). Im Sinne der „Foucaultschen“ Diskursanalyse sind nicht mehr „die Diskurse als Gesamtheiten von Zeichen (von bedeutungstragenden Elementen, die auf Inhalte oder Repräsentationen verweisen), sondern als Praktiken zu behandeln, die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen“ (Foucault 1973, S. 74; Füßel 2001, S. 99).

Das Hauptziel der Diskursanalyse besteht darin, nicht nur die diskursiven Elemente zu identifizieren, sondern auch den Kontext und seine Besonderheiten in die Analyse einzubeziehen (Ziem, 2008, S. 107). Der Diskursbegriff bezieht sich nicht nur auf Texte oder Aussagen, obwohl diese das Untersuchungsmaterial darstellen. Vielmehr handelt es sich um eine historische Ordnung, die einem heterogenen Materialkorpus eine durchziehende und tragende Sinnhaftigkeit verleiht. Ein Diskurs hat daher keinen empirischen Status, sondern ist das Ergebnis einer analytischen Tätigkeit (Karpenstein-Eßbach 2000, S. 99 f.). In diesem Sinne können Diskurse eine Vielzahl von Texten in einen gemeinsamen Bezugszusammenhang einbinden, diese strukturell ordnen und sie kognitiv verfügbar machen (Ziem 2008, S. 107).

Die Ergebnisse der Diskursanalyse beruhen auf drei Arbeitsschritten. In einem ersten Schritt werden die Hauptthemen in Bezug auf öffentliche Wirtschaftstätigkeit der Grundsatzprogramme identifiziert. In einem zweiten Schritt werden diese Hauptthemen zusammengefasst und nominalisiert. In einem dritten Schritt wird diesen Themen durch Vereinfachung (Hyperonymreduktion) ein gemeinsamer Bezugszusammenhang zugeordnet. Die einzelnen Textstellen untergliedert nach ihrem gemeinsamen Bezugszusammenhang sind im Anhang des zweiten Kapitels aufgeführt und dienen als Grundlage für die vorgenommene systematische Erfassung des Diskurses im Hinblick auf die dem Aufsatz zugrundeliegenden Fragestellungen.

Die in der Dissertation vorgenommene Diskursanalyse konzentriert sich im Wesentlichen auf den hinter der den einzelnen parteipolitischen Kontexten stehenden Auffassungen zu öffentlicher Wirtschaftstätigkeit als gemeinsamer Bezugszusammenhang. Die Diskursanalyse untersucht den Bedeutungswandel öffentlicher Wirtschaftstätigkeit auf parteipolitischer Ebene. Die Analyse soll darüber Aufschluss



geben, ob, in welchem Kontext und unter welchen Bedingungen öffentliche Wirtschaftstätigkeit im parteipolitischen Diskurs legitimiert wird.

Die Diskursanalyse der parteipolitischen Grundsatzprogramme erfolgt durch qualitative Erhebungen. Ich nehme folglich keine allumfassende Analyse aller existierenden politischen Positionen zu öffentlicher Wirtschaftstätigkeit vor, was eine quantitative Methodik erfordert hätte. Durch die qualitative Diskursanalyse werden vielmehr ausgewählte Positionen in ihrem Sinnzusammenhang allumfassend begriffen und kontextuell eingebettet. Die Analyse konzentriert sich damit nicht auf die von de Saussure (1971) begrifflich geprägte Ausdrucks-, sondern auf die Bedeutungsseite eines sprachlichen Zeichens. Während also die Suche nach einem bestimmten lexikalischen Ausdruck quantitativ problemlos durchgeführt werden kann, sagt ein solches Vorgehen wenig über den kontextuellen Gehalt dieses Ausdrucks aus. Zudem birgt eine quantitative Analyse die Gefahr einzelne Passagen nicht einzubeziehen, die jedoch aus dem Kontext heraus wichtig sein könnten. Allein die im vorherigen Kapitel vorgenommene Gegenüberstellung der Begriffe „Gemeinwirtschaftlichkeit“, „Daseinsvorsorge“ und „Gemeinwohl“ verdeutlicht die inhaltlich-begriffliche Wandelbarkeit von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit anschaulich. Da alle Grundsatzprogramme inhaltlich stets neu lokalisiert und konzeptionalisiert werden müssen, nehme ich in diesem Abschnitt eine qualitative Analyse vor.

#### **1.4.2 Building a European Community**

Der zweite Aufsatz (Kraus 2020) arbeitet anhand der Europäischen Verträge und Rechtsprechung die Rahmenbedingungen für Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse heraus. Die Herausarbeitung der europarechtlichen Rahmenbedingungen dient der rechtsdogmatischen Systematisierung von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse. Ich nehme eine Rechtsanalyse vor, die die europäischen Rechtstexte und Initiativen auf die Spezifika der öffentlichen Wirtschaft überträgt und bewertet. Auf Grundlage der für die Fragestellung einschlägigen Rechtsnormen werden die Auswirkungen der europarechtlichen Rahmenbedingungen auf deutsche Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse dargelegt.

#### **1.4.3 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen Wettbewerb und Europäischen Verträgen**

Der dritte Aufsatz (Kraus 2021(a)) untersucht die Auswirkungen von jüngeren Richtlinien und Initiativen der Europäischen Kommission auf die öffentliche Wirtschaft in Deutschland. Untersuchungsgegenstand sind in erster Linie Entwürfe von künftigen Rechtsnormen. Der Aufsatz nimmt eine rechtspolitische Systematisierung ausgewählter Richtlinien und Rechtsentwürfe vor und überträgt die Ergebnisse

auf die Spezifika der deutschen öffentlichen Wirtschaft. Die Korpusauswahl konzentriert sich insbesondere auf jüngere Rechtstexte der Europäischen Kommission, die sich explizit an den öffentlichen Sektor richten.

#### **1.4.4 Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen im allgemeinen Interesse**

Der vierte Aufsatz (2021 (b)) unterteilt sich methodisch in zwei Teile. Im ersten Teil wird die für das entwickelte Investitionsverfahren einschlägige Literatur systematisch erfasst. Er konzentriert sich auf die Herausforderungen und gängige Investitionspraxis der Kommunalwirtschaft. Flankiert wird die Analyse der Forschungsliteratur durch eigene Erhebungen, die ich auf Grundlage von Quellenrecherchen – wie im Fall der Geschäftsberichte der 8KU (vgl. Tabelle 8 in Kapitel 5) – selbst vorgenommen oder – wie im Fall der Gründungen kommunaler Unternehmen in Deutschland seit 2005 (vgl. Tabelle 7 in Kapitel 5) – ergänzt habe.

Der zweite Teil fußt auf einem Projekt, das im Stadtwerke Köln Konzern im Rahmen der Projektgruppe „Investitionspriorisierung“ durchgeführt wurde.<sup>24</sup> Die Projektgruppe bestand aus Vertreterinnen und Vertretern der Stabsstelle Daseinsvorsorge und dem Konzerncontrolling der Stadtwerke Köln GmbH. Diese haben über zwei Jahre hinweg ein Verfahren entwickelt, wonach Investitionsvorhaben im Stadtwerke Köln Konzern individuell gewichtet nach dem jeweiligen Gemeinwohl- bzw. Daseinsvorsorgeauftrag und den jeweiligen wirtschaftlichen Möglichkeiten bzw. Profitabilitätsabsichten systematisch erfasst, gegenübergestellt und bei Bedarf auch priorisiert werden können. Eine Dokumentierung der Arbeit dieser Projektgruppe ist aus wissenschaftlicher Sicht relevant, da sie verdeutlicht, wie die öffentliche Wirtschaft konkret versucht, das Spannungsverhältnis von Profitabilität und Gemeinwohlauftrag systematisch zu erfassen und so bessere Entscheidungen zu treffen.

Das generelle Verfahren wurde den Konzerntöchtern der Stadtwerke Köln GmbH in einzelnen Arbeitskreistreffen jeweils insgesamt zweimal vorgestellt und gemeinsam diskutiert. Auf Grundlage der Diskussionen und Rückmeldungen aus den Arbeitskreistreffen entwickelte die Projektgruppe einen Fragebogen, der Investitions-

---

<sup>24</sup> Ich war als Vertreterin insbesondere zur Entwicklung des Gemeinwohl-Koeffizienten in die Projektgruppe entsendet worden.

vorhaben möglichst systematisch und vergleichbar ermitteln sollte. In mehreren Erhebungsrunden wurden diese Fragebögen an die Konzerntöchter herausgeschickt und damit praktisch erprobt. Die Konzerntöchter waren durch zahlreiche Aufsichtsratsbeschlüsse angehalten, pro Erhebungsrunde einen Fragebogen (eine abgewandelte Version findet sich im Anhang) je Investitionsvorhaben (die drei Investitionen mit dem größten Investitionsvolumen) auszufüllen. Mögliche Fragen und Unklarheiten wurden in mehreren Workshops und im „Befüllungsprozess“ durch die Projektgruppe geklärt. Anschließend wurden die Fragebögen je Runde ausgewertet und eine darauf basierende Investitionspriorisierung vorgenommen. Der Fragebogen und das Auswertungsverfahren wurden nach jeder Fragerunde eruiert und ggf. modifiziert.

Von diesem in der Projektgruppe „Investitionspriorisierung“ der Stadtwerke Köln GmbH entwickelten Verfahren ausgehend, stelle ich ein generell für kommunalwirtschaftliche Unternehmen heranziehbares Modell zur Verfügung. Das soeben beschriebene unternehmensinterne Vorgehen der Projektgruppe ist somit nicht primärer Gegenstand des Aufsatzes, sondern dient als Fundament für das im Aufsatz dargelegte Modell zur Priorisierung von kommunalwirtschaftlichen Investitionsvorhaben in stark heterogenen Geschäftsfeldern mit einem Daseinsvorsorgeauftrag.

## 1.5 Literaturverzeichnis

Allais, Maurice, 1947, Le problème de la planification économique dans une économie collectiviste, in: *Revue Internationale des Sciences Sociales* (3), S. 48–71.

Ambrosius, Gerold, 1980, Ansätze einer gemeinwirtschaftlichen Theorie öffentlicher Unternehmen in der Weimarer Republik, in: *ZögU* (3/2), S. 141-158.

Ambrosius, Gerold, 2019, Geschichte der öffentlichen Wirtschaft, in: Mühlkamp, Holger/ Schulz-Nieswandt, Frank/ Krajewski, Markus/ Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): *Öffentliche Wirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Nomos, Baden-Baden, S. 25-54.

Bibliographisches Institut, 2016, Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag, 6. Aufl., Mannheim, Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung unter: <https://www.bpb.de/kurzknapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20088/marktversagen/> (zuletzt abgerufen am 25.05.2023).

Brink, Tobias ten / Nölke, Andreas, 2013, Staatskapitalismus 3.0, in: *dms* (6/1), S. 21-32.

Deckwirth, Christina, 2008, Die Europäische Union als Triebkraft der Privatisierung, in: *WSI-Mitteilungen* (10), unter: <https://www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-europa-draengt-auf-privatisierung-10183.htm> (zuletzt abgerufen am 05.01.2024).

Deppe, Frank, 2018, Der kapitalistische Staat, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.): *Handbuch Staat*, Springer, Wiesbaden, S. 485-496.

Edeling, Thomas, 2001, Grenze als Problem: Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Politik, in: Edeling, Thomas/ Jann, Werner/ Wagner, Dieter/ Reichard, Christoph (Hrsg.): *Öffentliche Unternehmen: Entstaatlichung und Privatisierung?*, Leske + Budrich, Opladen, S. 9-16.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2015, Die Gemeinwohl-Ökonomie: Ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell für den sozialen Zusammenhalt (ECO/378).

Europäische Kommission, 2017, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, unter: [https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest\\_de](https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_de) (zuletzt abgerufen am 05.01.2024).

Foucault, Michel, 1973, *Archäologie des Wissens*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Friedman, Milton, 1970, A Friedman doctrine – The Social Responsibility Of Business Is to Increase Its Profits, in: *The New York Times*, 13. September 1970, unter: <https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html> (zuletzt abgerufen am 06.12.2023).

Friedman, Milton, 2002 [1962], *Capitalism and Freedom*, 3. Aufl., The University of Chicago Press, Chicago/ London.

Füssel, Marian, 2001, Von der Produktion der Geschichte zu Geschichte der Praktiken: Michel de Certeau S.J., in: Angermüller, Johannes/ Bunzmann, Katharina/ Nonhoff, Martin (Hrsg.): *Diskursanalyse: Theorien, Methoden, Anwendungen* (Argument Sonderband Neue Folge AS 286), Argument Verlag, Hamburg, S. 99-110.

Gemeinwohl-Ökonomie Deutschland e. V. (a), *Gemeinwohl-Matrix*, unter: <https://germany.ecogood.org/tools/gemeinwohl-matrix/> (zuletzt abgerufen am 17.05.2023).

Gemeinwohl-Ökonomie Deutschland e. V. (b), *Neue Werte für die Wirtschaft*, unter: <https://germany.ecogood.org/> (zuletzt abgerufen am 16.05.2023).

Gemeinwohl-Ökonomie Deutschland e. V. (c), *Konsensierte Fassung der VI. Internationalen Delegiertenversammlung*, Lissabon, 19. Mai 2018, unter: <https://germany.ecogood.org/vision/mission-geschichte/> (zuletzt abgerufen am 17.05.2023).

Hayek, Friedrich August von, 2004 [1944], *Der Weg zur Knechtschaft* (Gesammelte Schriften in deutscher Sprache 1), Mohr Siebeck, Tübingen.

Himmelmann, Gerhard, 1986, *Steuerungsinstrument öffentliche Wirtschaft? Zur politisch-ökonomischen Theorie öffentlicher Unternehmen*, in: *ZögU* (9/4), S. 395-407.

Jewkes, John, 1948, *Ordeal by Planning*, MacMillan and Co., London.

Karpenstein-Essbach, Christa, 2000, *Diskursanalyse als Methode*, in: *Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik* 119, S. 98-106.

Kocka, Jürgen, 1974, *Organisierter Kapitalismus oder Staatsmonopolistischer Kapitalismus?: Begriffliche Vorbemerkungen*, in: Winkler, Heinrich August (Hrsg.): *Organisierter Kapitalismus: Voraussetzungen und Anfänge*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, S. 19-35.

Kraus, Katinka, 2020, *Building a European Community: social service provision between inclusion and economic interests*, in: *ZögU* (43/3), S. 406-415.

Kraus, Katinka, 2021 (a), *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen Wettbewerb und Europäischen Verträgen*, in: *ZögU* (43/4), S. 435-443.

Kraus, Katinka, 2021 (b), *Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen im allgemeinen Interesse*, in: *Z'GuG* (44/3), S. 406-452.

Kraus, Katinka, 2022, *Investitionsbedarfe und finanzielle Tragfähigkeit im „Konzern Stadt Köln“*, in: *Z'GuG* (45/3), S. 526-530.

Kraus, Katinka, 2023, Die Genese und der parteipolitische Diskurs um öffentliche Wirtschaftstätigkeit: Evidenz aus bundesdeutschen Grundsatzprogrammen (Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl/ Social Economy and Common Welfare 7), Nomos, Baden-Baden.

Lenin, Wladimir Iljitsch, 1971 [1915/1916], Werke, Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der KPdSU (Hrsg.), Band 22, 2. Aufl., Dietz, Berlin/DDR.

Lewis, W. Arthur, 1949, The Principles of Economic Planning, George Allen & Unwin, London.

Marx, Karl/ Engels, Friedrich, 1962 [1885], Werke, Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED (Hrsg.), Band 20, Dietz, Berlin/DDR.

Meade, James Edward, 1948, Planning and the Price Mechanism, The Liberal Socialist Solution. George Allen & Unwin, London.

Mises, Ludwig, 1927, Liberalismus, Fischer, Jena.

Mühlenkamp, Holger, 2011, Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im öffentlichen Sektor (Speyerer Arbeitsheft 204), Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer.

Naphtali, Fritz, 1928, Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Verlagsgesellschaft des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes, Berlin.

Pohl, Klaus, 1995, Die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen DBP Postdienst, Postbank und Telekom im Zuge der Postreform II, in: ZögU (18/2), S. 239-246.

Thiemeyer, Theo, 1970, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlagen einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen (Volkswirtschaftliche Schriften 146), Duncker & Humblot, Berlin.

Thiemeyer, Theo, 1972, Zur Theorie der Gemeinwirtschaft in der Wirtschaftswissenschaft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte (3), S. 129-141.

Thiemeyer, Theo, 1973, Gemeinwirtschaft (Gw.), in: Eynern, Gert von (Hrsg.): Wörterbuch zur politischen Ökonomie, Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 114-119.

Saussure, Ferdinand de, 1971, Cours de linguistique générale, Payot, Paris.

Sax, Emil, 1889, Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Alfred Hölder, Wien.

Schulz-Nieswandt, Frank, 2015, Sachzieldominanz in der kommunalen Daseinsvorsorge. Eine haltungspflegerische Erinnerung, in: ZögU (38/2-3), S. 238-246.

Ritschi, Hans, 1950, Die Prinzipien der Gemeinwirtschaft, in: Weddigen, Walter (Hrsg.): Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung (Schriften des Vereins für Socialpolitik 2), Duncker & Humblot, Berlin.

Wehler, Hans-Ulrich, 1970, Theorieprobleme der modernen deutschen Wirtschaftsgeschichte (1800-1945). Prolegomena zu einer kritischen Bestandsaufnahme der Forschung und Diskussion seit 1945, in: Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft. Festschrift für Hans Rosenberg zum 65. Geburtstag, De Gruyter, Berlin, S. 66-107.

Weisser, Gerhard, 1947, Form und Wesen der Einzelwirtschaften. Theorie und Politik ihrer Stile, Band 1, Kohlhammer, Stuttgart.

Weisser, Gerhard, 1969, Die Hohensyburgtagung für Gemeinwirtschaft 1931: Neuausgabe der 1932 vom SPD-Bezirk Westliches Westfalen veröffentlichte Tagungsprotokolls, in: Weisser, Gerhard (Hrsg.): Monographien zur Politik 9, Schwartz, Göttingen.

Wiese, Von Leopold, 1929, Liberalismus, in: Weltwirtschaftliches Archiv (29), S. 1-5.

Ziem, Alexander, 2008, Frame-Semantik und Diskursanalyse – Skizze einer kognitionswissenschaftlich inspirierten Methode zur Analyse gesellschaftlichen Wissens, in: Warnke, Ingo H./ Spitzmüller, Jürgen (Hrsg.): Methoden der Diskurslinguistik, De Gruyter, Berlin/ New York, S. 89-116.

## 1.2 ANHANG

Tabelle 1: Gemeinwohlmatrix

WERT	MENSCHENWÜRDE	SOLIDARITÄT UND GERECHTIGKEIT	ÖKOLOGISCHE NACHHALTIGKEIT	TRANSPARENZ UND MITENTSCHEIDUNG
BERÜHRUNGSGRUPPE				
<b>A: LIEFERANT*INNEN</b>	<b>A1</b> Menschenwürde in der Zulieferkette	<b>A2</b> Solidarität und Gerechtigkeit in der Zulieferkette	<b>A3</b> Ökologische Nachhaltigkeit in der Zulieferkette	<b>A4</b> Transparenz und Mitentscheidung in der Zulieferkette
<b>B: EIGENTÜMER*INNEN &amp; FINANZ-PARTNER*INNEN</b>	<b>B1</b> Ethische Haltung im Umgang mit Geldmitteln	<b>B2</b> Soziale Haltung im Umgang mit Geldmitteln	<b>B3</b> Sozial-ökologische Investitionen und Mittelverwendung	<b>B4</b> Eigentum und Mitentscheidung
<b>C: MITARBEITENDE</b>	<b>C1</b> Menschenwürde am Arbeitsplatz	<b>C2</b> Ausgestaltung der Arbeitsverträge	<b>C3</b> Förderung des ökologischen Verhaltens der Mitarbeitenden	<b>C4</b> Innerbetriebliche Mitentscheidung und Transparenz
<b>D: KUND*INNEN &amp; MITUNTERNEHMEN</b>	<b>D1</b> Ethische Kund*innenbeziehungen	<b>D2</b> Kooperation und Solidarität mit Mitunternehmen	<b>D3</b> Ökologische Auswirkung durch Nutzung und Entsorgung von Produkten und Dienstleistungen	<b>D4</b> Kund*innen-Mitwirkung und Produkttransparenz
<b>E: GESELLSCHAFTLICHES UMFELD</b>	<b>E1</b> Sinn und gesellschaftliche Wirkung der Produkte und Dienstleistungen	<b>E2</b> Beitrag zum Gemeinwesen	<b>E3</b> Reduktion ökologischer Auswirkungen	<b>E4</b> Transparenz und gesellschaftliche Mitentscheidung

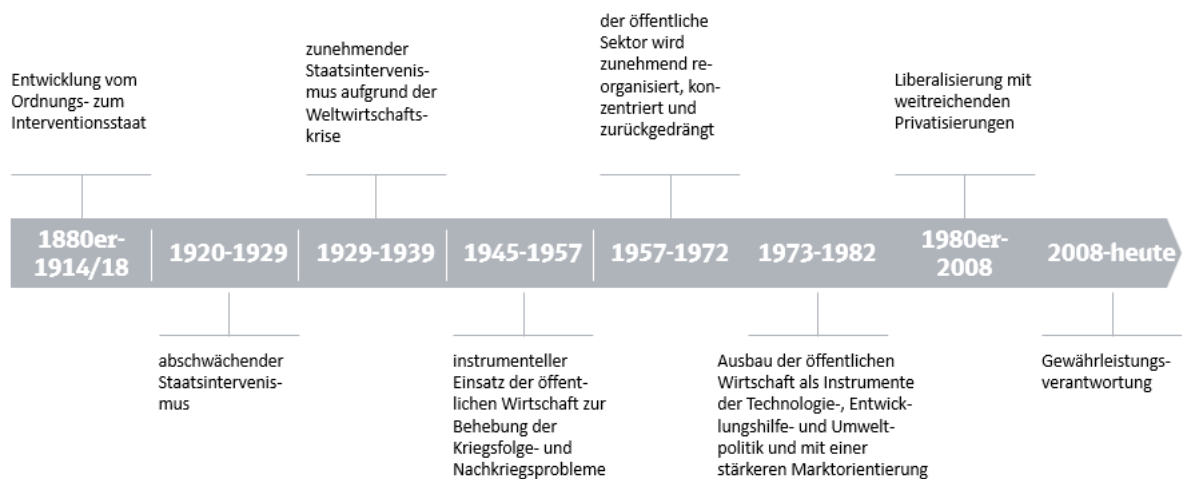


Abbildung 3: Trends von öffentlicher Wirtschaftstätigkeit



## **2 DIE GENESE UND DER PARTEIPOLITISCHE DISKURS UM ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFTSTÄTIGKEIT: EVIDENZ AUS BUNDESDEUTSCHEN GRUNDSATZPROGRAMMEN**

*Publiziert in: Kraus, Katinka, 2023, Die Genese und der parteipolitische Diskurs um öffentliche Wirtschaftstätigkeit: Evidenz aus bundesdeutschen Grundsatzprogrammen (Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl/ Social Economy and Common Welfare 7), Nomos, Baden-Baden. ISBN 978-3-7560-1211-4*

### **2.1 Zusammenfassung**

Der Artikel untersucht die Entwicklungsgeschichte und Hintergründe öffentlicher Wirtschaftstätigkeit. Dabei wird deutlich, dass Kommunalwirtschaft in Deutschland ursprünglich fiskalischen oder lenkungspolitischen Zielen unterlag, die zugunsten genereller regulatorischer Vorschriften zunehmend aufgegeben wurden. Entsprechend eng ist Kommunalwirtschaft mit politischen Wirtschaftspositionen verknüpft. Der Beitrag nimmt diese Verbindung in den Fokus und untersucht die ideologischen Muster des parteipolitischen Diskurses um öffentliche Wirtschaftstätigkeit, die in den letzten Jahren zu zahlreichen Privatisierungen und Rekommunalisierungen geführt hatten.

### **2.2 Nicht veröffentlichter Anhang zur Analyse der Grundsatzprogramme der Parteien SPD, CDU, CSU, FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN**

#### **2.2.1 Bundesrepublik**

##### **2.2.1.1 Daseinsvorsorge**

Als Sozialstaat hat er für seine Bürger Daseinsvorsorge zu treffen, um jedem die eigenverantwortliche Selbstbestimmung zu ermöglichen und die Entwicklung einer freiheitlichen Gesellschaft zu fördern.<sup>25</sup>

Rechtsstaat und Sozialstaat ergänzen sich. Der Sozialstaat sorgt für die notwendige Daseinsvorsorge und die gemeinsame Absicherung des einzelnen in den Grundrisiken des Lebens. Sozialstaatliche Daseinsvorsorge darf nicht in totale Versorgung

---

<sup>25</sup> SPD, Godesberger Programm, 1959, S. 10.

ausarten. Wir wollen unseren Sozialstaat erhalten und ausbauen. Er soll aber keine Lasten übernehmen, die seine Kräfte übersteigen.<sup>26</sup>

Die notwendige Modernisierung des Staates ist nicht denkbar ohne eine bürgernahe, effiziente und transparente Verwaltung. Zeitgemäße Verwaltungsreformen sparen nicht nur Geld. Sie sorgen dafür, dass die öffentliche Verwaltung bürgerorientierter wird. Moderne Personalpolitik mit mehr Eigenverantwortung der Beschäftigten und leistungsgerechten Aufstiegschancen muss Obrigkeitsdenken und starre Hierarchien ersetzen. Der Staat muss nicht alle Aufgaben der Daseinsvorsorge selber als öffentlicher Dienstleister anbieten, aber er muss sie gewährleisten.<sup>27</sup>

Träger öffentlicher Dienstleistungen und der Infrastruktur sind die Städte, Gemeinden und Zweckverbände. Die kommunale Daseinsvorsorge hat in Bayern Verfassungsrang. Deshalb wenden wir uns gegen Forderungen der Europäischen Union, auch die Angebote der Daseinsvorsorge ausschließlich nach marktwirtschaftlichen Prinzipien zu regeln. Trinkwasserversorgung und Abwasserversorgung gehören zu den Kernbereichen der kommunalen Daseinsvorsorge. Wir setzen uns dafür ein, dass alle Kommunen weiter in eigener Verantwortung diese Aufgaben gestalten und eigenverantwortlich entscheiden, inwieweit sie Dritte mit dieser Aufgabenstellung betrauen.<sup>28</sup>

Freiheitlicher Rechtsstaat und Sozialstaat ergänzen sich. Ein gerechtes Sozialsystem muss die Rahmenbedingungen eines menschenwürdigen Daseins für alle sichern und Hilfe in unverschuldeten Notlagen garantieren. Soziale Gerechtigkeit hat sich insbesondere gegenüber den Schwachen zu bewähren. Sozialstaatliche Daseinsvorsorge darf nicht zur Entmündigung durch den Staat führen. Sie muss die Leistungsfähigkeit des Einzelnen fördern und sein solidarisches Engagement fördern - auch hier gilt das Subsidiaritätsprinzip.<sup>29</sup>

Die SPD steht für eine leistungsfähige und bürgerorientierte Daseinsvorsorge in öffentlicher Verantwortung ein. Der Staat muss nicht alles selbst leisten, aber er muss den Zugang zu den öffentlichen Gütern gewährleisten.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> CDU, Grundsatzprogramm Ludwigshafen, 1978, S. 51 f.

<sup>27</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, Die Zukunft ist grün, 2002, S. 129.

<sup>28</sup> CSU, Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten, 2007, S. 132.

<sup>29</sup> CDU, Grundsatzprogramm Hannover, 2007, S. 93.

<sup>30</sup> SPD, Hamburger Programm, 2007, S. 32.

Nachhaltige Investitionen in Wirtschaft und Infrastruktur gelingen nur, wenn die demographische Entwicklung berücksichtigt wird. Zu gering ausgelastete Infrastrukturen müssen der Bevölkerungsentwicklung angeglichen und unterschiedliche Standards in Daseinsfürsorge und Verwaltung akzeptiert werden. Der Staat hat aber für die Wahrung von Mindeststandards zu sorgen. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bleibt unser Ziel. Eigeninitiative muss vor Ort entwickelt werden. Lebensqualität wird in Zukunft nicht nur in den neuen Ländern unterschiedlich zu definieren sein.<sup>31</sup>

Die Organisation der öffentlichen Daseinsvorsorge im fairen Wettbewerb ist Sache der Kommunen. Zur Daseinsvorsorge gehört auch das schnelle Internet.<sup>32</sup>

Es muss sichergestellt werden, dass alle Menschen Zugang zu essenziellen Gütern der Daseinsvorsorge wie Wohnen, Wasser, Strom, gesunder Ernährung, Mobilität und Breitbandanschluss haben. Deshalb müssen sozialstaatliche Garantien immer mit Blick auf Preisänderungen angepasst werden. Und es braucht eine Daseinsvorsorge, die es den Menschen ermöglicht, klimaneutral zu leben. Investitionen in eine solche Daseinsvorsorge tragen zu sozialer Gerechtigkeit und Klimaschutz bei.<sup>33</sup>

Infrastrukturen sind eine öffentliche Aufgabe. Öffentliche Güter und Institutionen sowie soziale Infrastrukturen und bezahlbarer Wohnraum sicherzustellen und müssten für alle zugänglich sein. Grundinfrastrukturen der Sicherheit, des Rechts, der Mobilität und der Verwaltung gehören in öffentliche Hand. Güter und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die kommunale Daseinsvorsorge und Selbstverwaltung müssten in öffentliche Hand und von Marktmechanismen und Wettbewerb ausgenommen bleiben. Der Zugang zu öffentlichen Gütern, die gesellschaftliche Teilhabe fördern – wie kommunale Freizeit- und Kultureinrichtungen –, solle daher bedarfsgerecht kostenlos ermöglicht werden.<sup>34</sup>

Zur Daseinsvorsorge gehören technische, soziale und kulturelle Infrastruktur sowie ein umfassender Zugang zu Kultur, Künsten und kultureller Bildung, etwa flächendeckende Breitbandanschlüsse und Mobilfunkversorgung, ein gut ausgebauter ÖPNV, Frauenhäuser, Begegnungsräume für ältere Menschen, Ärzt\*innen sowie

---

<sup>31</sup> CDU, Grundsatzprogramm Hannover, 2007, S. 73.

<sup>32</sup> CSU, Die Ordnung, 2016, S. 29.

<sup>33</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 30.

<sup>34</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 35.

Krankenhäuser, Kitas, Jugendhäuser, Musikschulen und Bibliotheken, Sportplätze und Schwimmbäder in Stadt und Land.<sup>35</sup>

## **2.2.1.2 Art und Umfang von öffentlichen Leistungen/ öffentlichen Unternehmen**

### **2.2.1.2.1 Zweckmäßige Ausweitung**

Wir vertreten die Überführung von Privat- in Gemeineigentum gegen angemessene Entschädigung dann, wenn es das Gemeinwohl fordert.<sup>36</sup>

Wo mit anderen Mitteln eine sozial verantwortbare Ordnung der wirtschaftlichen Machtverhältnisse und die Durchsetzung der qualitativen Kriterien wirtschaftlicher Entwicklung nicht gewährleistet ist, ist Gemeineigentum zweckmäßig und notwendig. Gemeineigentum kann in unserer Wirtschafts- und Sozialordnung keinen Freiraum für sich beanspruchen und muß sich an deren Bedingungen messen lassen. Vergesellschaftung muß zugleich demokratisches Element als auch wirtschaftspolitisches Instrument sein.<sup>37</sup>

Auch der Bedarf an sozialen Dienstleistungen wächst. Wir wollen die öffentlichen Dienstleistungen verbessern und die Angebote insbesondere für benachteiligte Menschen und Gruppen ausbauen.<sup>38</sup>

Es gilt, die soziale Infrastruktur und öffentliche Daseinsvorsorge in der gesamten Europäischen Union gemeinsam auszubauen und im Sinne geteilter Gemeingüter zu stärken.<sup>39</sup>

### **2.2.1.2.2 Angleichung/ Vereinheitlichung/ Schaffung von Gleichwertigkeit**

Allen Bürgern in diesem Land sollen die sozialen Einrichtungen und öffentlichen Dienstleistungen in gleicher Weise erreichbar sein und zur Verfügung stehen. Dazu wollen wir Pläne zur regionalen Verteilung der sozialen Infrastruktur schaffen, die auf Länderebene nach bundeseinheitlichen Grundsätzen und unter Berücksichtigung überregionaler Gesichtspunkte entworfen werden. Überall dort, wo freie Trä-

---

<sup>35</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 58.

<sup>36</sup> CSU, Das Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union in Bayern, 1946, Abschn. 4.4.

<sup>37</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 34.

<sup>38</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 24.

<sup>39</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 90.

ger und private Initiative Aufgaben im Sinne der Infrastrukturpläne erfüllen können, sind deren Maßnahmen bei entsprechender Selbstbeteiligung durch öffentliche Mittel zu fördern.<sup>40</sup>

Wachstumsregionen müssen durch leistungsfähige Infrastrukturen, insbesondere durch einen attraktiven Personenverkehr, mit strukturschwachen Regionen verbunden werden, damit auch diese am Aufschwung teilhaben können. In den Regionen mit geringerer Bevölkerungsdichte und fehlenden Ballungszentren müssen wir uns auf die Förderung bestimmter Sektoren und Branchen konzentrieren. Die Förderung besonders benachteiligter Regionen in den neuen Ländern durch die Europäische Union muss fortgeführt werden, um im internationalen Standortwettbewerb Schritt zu halten.<sup>41</sup>

Die neuen Länder benötigen Solidarpaktmittel bis 2019 in der zugesagten vollen Höhe. Die Mittel sind zweckgerecht für die Schließung noch bestehender Infrastrukturlücken, gezielte Investitionsförderung und zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der Kommunen einzusetzen, um eine selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung und weitere Modernisierung zu erreichen.<sup>42</sup>

Die Sicherung von gleichwertigen Lebensverhältnissen wird nicht durch das gleiche Angebot in Großstädten und ländlichen Räumen zu erreichen sein. Gleichwertig ist nicht identisch mit gleich. Wichtig sind aber eine überall ausreichende Versorgung mit Gütern der Daseinsvorsorge sowie eine flächendeckende Versorgung mit digitaler Infrastruktur auch und gerade in den ländlichen Räumen. Es geht um eine Politik des Ausgleichs, der Beteiligung und Teilhabe vor Ort sowie um die Freiheit aller Menschen, ihren Wohnort zu wählen. Dazu dient eine neue Gemeinschaftsaufgabe: „Regionale Daseinsvorsorge“.<sup>43</sup>

Kooperationen zwischen den Ländern und zwischen den Kommunen sollen gestärkt werden. Sinnvoll sind sie da, wo sie zu Effizienz- und ökologischen Gewinnen und gleichwertiger Versorgung führen, etwa bei nachhaltiger Stadt- und Dorfentwicklung, regionaler Daseinsvorsorge, Klimaschutz und Bewältigung der Klimafolgen, bei Digitalisierung und Mobilität.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> CDU, Berliner Programm, 2. Fassung, 1971, S. 48.

<sup>41</sup> CDU, Grundsatzprogramm Hannover, 2007, S. 72.

<sup>42</sup> CDU, Grundsatzprogramm Hannover, 2007, S. 72 f.

<sup>43</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 58.

<sup>44</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 77.

Es braucht ein neues soziales Sicherheitsversprechen. Ein starkes soziales Netz ist die Grundlage für persönliche Entfaltung und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Niemand soll unterhalb des Existenzminimums leben müssen. Soziale Politik schafft Teilhabe. Dafür braucht es soziale und inklusive Infrastruktur, Orte des Miteinanders, diskriminierungsfreie Zugänge sowie gleichwertige Lebensverhältnisse. Eine gute Daseinsvorsorge ist Voraussetzung für Zusammenhalt.<sup>45</sup>

### **2.2.1.2.3 Schutz/ Bewahrung des Status-quo**

Die Unternehmen der freien Gemeinwirtschaft, die sich am Bedarf und nicht am privaten Erwerbsstreben orientieren, wirken preisregulierend und helfen dem Verbraucher. Sie erfüllen eine wertvolle Funktion in der demokratischen Gesellschaft und haben Anspruch auf Förderung.<sup>46</sup>

Der Staat soll Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Gesellschaft und Wirtschaft verwirklichen und die dafür notwendige Offenheit der Entscheidungsabläufe garantieren. Er kann jedoch nicht alle gesellschaftlichen Probleme lösen. Wer ihn überfordert, verursacht wuchernde Bürokratien, deren Wirksamkeit abnimmt und die weder zu kontrollieren noch zu finanzieren sind. Wir sind gegen die Verstaatlichung der Gesellschaft.<sup>47</sup>

Neben die Wirtschafts- und Währungsunion muss die europäische Sozialunion mit gleichem Rang treten. Es gibt unterschiedliche nationale Ausprägungen und Traditionen des europäischen Sozialmodells. Gemeinsame Grundlagen für alle Sozialstaaten in Europa sind aber ein leistungsfähiger Staat, Sozialsysteme zur Absicherung elementarer Lebensrisiken, ein hohes Bildungsniveau, öffentliche Daseinsvorsorge, geregelte Arbeitsbedingungen sowie Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.<sup>48</sup>

Der freie Zugang zu hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen gehört zum europäischen Gesellschaftsmodell. Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür auf seine Weise, aber das Prinzip soll für die Europäische Union verbindlich festgelegt werden.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 84.

<sup>46</sup> SPD, Godesberger Programm, 1959, S. 15.

<sup>47</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 46.

<sup>48</sup> SPD, Hamburger Programm, 2007, S. 28.

<sup>49</sup> SPD, Hamburger Programm, 2007, S. 29.

Privatisierung kann zweckmäßig und verantwortbar sein. Wir widersprechen Privatisierungen aber, wo sie den Zugang zu den öffentlichen Gütern behindern und das Gewaltmonopol des Staates infrage stellen. Wo öffentliche Aufgaben privatisiert werden sollen, fragen wir nicht nur nach dem kurzfristigen Nutzen für die öffentlichen Finanzen, sondern auch nach der Auswirkung auf die künftigen politischen Gestaltungsmöglichkeiten und die demokratische Verantwortung. Kernbereiche öffentlicher Daseinsvorsorge wollen wir nicht den Renditeerwägungen globaler Kapitalmärkte aussetzen.<sup>50</sup>

Infrastruktur ist öffentliche Aufgabe. Eine weitere Privatisierung öffentlicher Unternehmen im Bereich der öffentlichen Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge darf es nicht geben. Öffentlich-private Partnerschaften kommen höchstens dann in Betracht, wenn sich durch sie ein Mehrwert oder geringere Kosten für die Steuerzahler\*innen ergeben.<sup>51</sup>

#### **2.2.1.2.4 dezentrale Erbringung**

Wirksame öffentliche Kontrolle muß Machtmißbrauch der Wirtschaft verhindern. Ihre wichtigsten Mittel sind Investitionskontrolle und Kontrolle marktbeherrschender Kräfte. Jede Zusammenballung wirtschaftlicher Macht, auch die in Staatshand, birgt Gefahren in sich. Deshalb soll das Gemeineigentum nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung und der Dezentralisierung geordnet werden. In seinen Verwaltungsorganen müssen die Interessen der Arbeiter und Angestellten ebenso wie das öffentliche Interesse und das der Verbraucher vertreten sein. Nicht durch zentrale Bürokratie, sondern durch verantwortungsbewußtes Zusammenwirken aller Beteiligten wird der Gemeinschaft am besten gedient.<sup>52</sup>

Ansprüche, Interessen und Verantwortungsbereiche des einzelnen in der Gemeinschaft sind nach dem Prinzip der Subsidiarität zu regeln. Der Staat soll nur dort unterstützend eingreifen, wo der einzelne und die Gemeinschaft sich selbst nicht helfen können. Die staatliche Daseinsvorsorge darf den Menschen nicht verplanen. Sie schafft den Rahmen für Selbstverantwortung und Selbstverwirklichung der Bürger. Sie ist Hilfe zur Selbsthilfe. Der Grundsatz der Subsidiarität besagt, daß umfassendere und weitergreifende Organisationsformen staatlicher und gesellschaftli-

---

<sup>50</sup> SPD, Hamburger Programm, 2007, S. 32.

<sup>51</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 42.

<sup>52</sup> SPD, Godesberger Programm, 1959, S. 15.

cher Art jeweils nur zur Bewältigung solcher Aufgaben herangezogen werden sollen und dürfen, mit deren Lösung die Initiative des einzelnen oder freier Vereinigung überfordert ist.<sup>53</sup>

Die Christlich Soziale Union stellt zunächst die Frage nach dem notwendigen Umfang der Staatstätigkeit. Sie schreibt dem Staat allein diejenigen Aufgaben zu, die nur er erfüllen kann. Außerdem gibt sie innerhalb der einfacheren gegenüber der komplizierteren Organisation, der regionalen gegenüber der zentralen Zuständigkeit den Vorrang, wo immer dies möglich ist.<sup>54</sup>

Die Christlich Soziale Union bekennt sich zum Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung steht dem Bürger am nächsten. Sie gibt ihm vielfältige Möglichkeiten der Mitwirkung am gesellschaftlichen und politischen Geschehen. Danach ist es sachgerecht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in kommunaler Verantwortung zu erfüllen und möglichst viele Staatsaufgaben auf die Kommunen zu verlagern. Diesem Anspruch können aber die Gemeinden nur nachkommen, wenn sie eine aufgabengerechte Finanzausstattung erhalten.<sup>55</sup>

Für die Christlich Soziale Union ist aber Kommunalpolitik nicht nur Instrument und Vollstreckerin staatlicher Politik. Sie besitzt Eigenständigkeit in der Gesamtverantwortung für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Die Kommunalpolitik hat die Aufgabe, alle öffentlichen Leistungen auf örtlicher Ebene zusammenzufassen und sie bedürfnisgerecht dem Bürger unter Berücksichtigung seiner Gemeinschaftsgebundenheit zu erschließen. Aufgrund ihrer eigenen Leistungs- und Gestaltungschancen stößt Kommunalpolitik auch Entwicklungen an, beeinflusst sie und steuert damit den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Wandel. Dabei geht die Christlich Soziale Union davon aus, daß im Rahmen des freiheitlichen Demokratieverständnisses die Aufgaben der Kommunalpolitik nicht nur für den Bürger erfüllt, sondern weitgehend von ihm selbst mitgestaltet und mitverantwortet werden.<sup>56</sup>

Bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Bund, Länder und Gemeinden soll die Zuständigkeit soweit wie möglich bürgernah im Bereich der kommunalen

---

<sup>53</sup> CSU, Grundsatzprogramm der Christlich Sozialen Union, 1976, S. 18.

<sup>54</sup> CSU, Grundsatzprogramm der Christlich Sozialen Union, 1976, S. 25.

<sup>55</sup> CSU, Grundsatzprogramm der Christlich Sozialen Union, 1976, S. 26 f.

<sup>56</sup> CSU, Grundsatzprogramm der Christlich Sozialen Union, 1976, S. 27.



Selbstverwaltung festgelegt werden. Ebenso erhält jeder Bürger zusätzliche Möglichkeiten der politischen Mitwirkung.<sup>57</sup>

Die CSU tritt deshalb für eine leistungsfähige kommunale Selbstverantwortung ein, die alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich erfüllt und möglichst viele Staatsaufgaben bürgernah wahrnimmt.<sup>58</sup>

Die solidarische Bürgergesellschaft hat ihren Ort vor allem in den Kommunen. Sie sind es, die für die Daseinsvorsorge verantwortlich sind und den Alltag der Menschen prägen.<sup>59</sup>

Öffentliche Aufgaben sollen im Sinne der Bürgernähe auf kommunaler Ebene erfüllt werden, wo immer dies möglich und sinnvoll ist. Eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen ist sicherzustellen. Bei der Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen müssen das Subsidiaritäts- und das Konnexitätsprinzip Anwendung finden.<sup>60</sup>

#### **2.2.1.2.5 Reduzierung/ Liberalisierung**

Für die mittelständische Wirtschaft muß eine ihrer Bedeutung entsprechende Beteiligung an öffentlichen Aufträgen sichergestellt werden. Soweit Belegschafts- und Behördenhandel den Wettbewerb verfälscht, ist er zu unterbinden. Regie-Betriebe müssen weitestgehend eingeschränkt werden und dürfen keine steuerlichen Vorteile genießen. Die Schwarzarbeit ist durch gesetzliche Maßnahmen zu verbieten.<sup>61</sup>

Der Staat soll sich auf die notwendigen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben beschränken; seine Grundlage ist eine lebendige Selbstverwaltung.<sup>62</sup>

Der Staat darf vom Bürger nur das fordern, was er zur Erfüllung der unbedingt notwendigen Aufgaben braucht. Das Steuerrecht muß klar, einfach und gerecht sein. Der Staat soll sich nicht in der gewerblichen Wirtschaft betätigen. Das den staatlichen Aufgaben wesensfremde öffentliche Vermögen ist in private Hand zurückzuführen.<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup> CDU, Grundsatzprogramm Ludwigshafen, 1978, S. 51.

<sup>58</sup> CSU, In Freiheit dem Gemeinwohl verpflichtet, 1993, S. 82 f.

<sup>59</sup> SPD, Hamburger Programm, 2007, S. 33.

<sup>60</sup> CDU, Grundsatzprogramm Hannover, 2007, S. 94.

<sup>61</sup> CDU, Hamburger Programm, 1953, S. 37.

<sup>62</sup> FDP, Berliner Programm der Freien Demokratischen Partei, 1957, S. 3.

<sup>63</sup> FDP, Berliner Programm der Freien Demokratischen Partei, 1957, S. 5.

Sie [die CSU] verfällt nicht dem Irrtum des Sozialismus, daß ein erweitertes staatliches Angebot an Dienstleistungen und eine ausgedehnte staatliche Einflußnahme in allen Bereichen schon für sich als Fortschritt zu betrachten seien, und daß der Sozialstaat letztlich nur so verwirklicht werden könne. Die Christlich Soziale Union tritt für die Sicherung und den Ausbau des föderalistischen Systems der Bundesrepublik Deutschland ein, für eine weitere Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und für eine sinnvolle Dezentralisierung der Verwaltung. Die private Sphäre des Bürgers ist vor überflüssigen Eingriffen staatlicher Verwaltungstätigkeit zu schützen.<sup>64</sup>

Der Investitionsanteil an den Staatsausgaben geht ständig zurück. Der Staat gibt immer mehr Geld zur Deckung seiner laufenden Kosten aus, immer weniger für zukunftssträchtige Strukturverbesserungen. Die Christlich Soziale Union wird deshalb darauf drängen, daß alle Möglichkeiten zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen dort genutzt werden, wo eine privatwirtschaftliche Regelung sich verwaltungsmäßigen Organisationen überlegen zeigt. Weiterhin muss die öffentliche Verwaltung insgesamt überprüft und rationalisiert werden.<sup>65</sup>

Wir wollen weniger Staat und weniger Bürokratie durch Dezentralisierung, Privatisierung und' Abbau von Reglementierungen. (...) Die Grenzen der Staatstätigkeit sind immer wieder neu zu bestimmen. Aufgabe des Staates ist die Freiheitssicherung, vor allem die Sicherung demokratischer Regeln, der Chancengleichheit für alle, des Friedens und der inneren Ordnung. Er muß die soziale Grundsicherung derjenigen ermöglichen, die sich weder allein noch gemeinschaftlich helfen können. Andere Aufgaben sollen auf den Bürger und private Organisationen übertragen werden.<sup>66</sup>

In der Wirtschaft hat der Staat primär den ordnungspolitischen Rahmen für die marktwirtschaftlichen, dezentralen Abläufe zu sichern. Staatliche Wirtschaftstätigkeit; die nicht mit hoheitlichen Aufgaben begründet werden kann, ist zu privatisieren. Wirtschaftsförderungen des Staates sind konsequent von indirekten Steuervergünstigungen auf direkte Finanzhilfen umzustellen. Staatliche Hilfen sollten aus Gründen der Transparenz und der Gerechtigkeit nicht mehr über das Steuersystem

---

<sup>64</sup> CSU, Grundsatzprogramm der Christlich Sozialen Union, 1976, S. 25.

<sup>65</sup> CSU, Grundsatzprogramm der Christlich Sozialen Union, 1976, S. 26.

<sup>66</sup> FDP, Das liberale Manifest der Freien Demokratischen Partei, 1985, S. 17.

gewährt werden, es sei denn, der mit der Subvention angestrebte Zweck ist durch eine steuerliche Regelung besser zu erreichen.<sup>67</sup>

Die CSU wird die Staatsaufgaben auf das Nötigste begrenzen und der Initiative und Leistungsfähigkeit des Bürgers größtmöglichen Raum sichern.<sup>68</sup>

Am Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts ist die Illusion verbreitet, der Einzelne besitze die persönliche Freiheit, und der Staat trage die Verantwortung. Die Politik hat ein Trugbild gezeichnet, wonach der Staat Freiheit und Sicherheit in allen Lebenslagen garantieren könne, ohne daß die Menschen dafür selbst Verantwortung übernehmen müssen. Verantwortung wurde verstaatlicht. Solidarität ist zur staatlichen Dienstleistung verkommen. Die Trennung von Freiheit und Verantwortung macht aus Staatsbürgern Staatskunden. Die Verstaatlichung der Verantwortung kostet immer mehr persönliche Freiheit und mitmenschliche Zuwendung. Mit den Staatsaufgaben wachsen zudem die Staatsausgaben. Die staatlichen Eingriffe in die Leistungskraft und die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen gehen immer tiefer. Die Absicht, persönliche Verantwortung durch staatliche Agenturen für alle Lebensrisiken zu ersetzen, führt zur Überforderung des Staates. Sie macht ihn unfinanzierbar und verhindert die wirkungsvollere Eigenvorsorge. Gleichzeitig kann der Staat seine Kernaufgaben immer schlechter erfüllen.<sup>69</sup>

In das Grundgesetz ist ein Privatisierungsgebot aufzunehmen. Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Erledigung von Aufgaben Privaten den Vorrang zu geben, wenn dadurch die angestrebten Zwecke nicht beeinträchtigt und ebenso wirtschaftlich wie bei der öffentlichen Wahrnehmung erreicht werden.<sup>70</sup>

Wer dem Staat immer mehr Aufgaben aufbürdet, nimmt Steuererhöhungen und Verschuldung zur Finanzierung dieser zusätzlichen Aufgaben in Kauf. Wer über steigende Steuern klagt, darf nicht gleichzeitig nach immer neuen Wohltaten rufen. Die Neigung der Politik, jedes Problem mit staatlichen Programmen lösen zu wollen, korrespondiert mit der Neigung vieler Bürger, immer mehr Ansprüche an den Staat zu stellen. Die Trennung zwischen Freiheit und Verantwortung - möglichst viele Rechte und Freiheiten beim Bürger und möglichst viele Pflichten und Verantwortung beim Staat - führt nicht nur zur Unfinanzierbarkeit unseres Gemeinwesens,

---

<sup>67</sup> FDP, Das liberale Manifest der Freien Demokratischen Partei, 1985, S. 17.

<sup>68</sup> CSU, In Freiheit dem Gemeinwohl verpflichtet, 1993, S. 85.

<sup>69</sup> FDP, Wiesbadener Grundsätze, 1997, S. 5 f.

<sup>70</sup> FDP, Wiesbadener Grundsätze, 1997, S. 30.

sondern zum Verlust von Freiheitlichkeit und Engagement in unserer Gesellschaft.<sup>71</sup>

Den meisten Bürgern begegnet der Staat in Form seiner Verwaltung. Daher brauchen wir eine bürgernahe Verwaltung, die den Bürgerinnen und Bürgern dient. Nutzlose Bürokratie bauen wir ab. Wir wollen keinen vormundschaftlichen Staat.<sup>72</sup>

[I]m Laufe der Jahrzehnte wurden immer mehr Aufgaben auf den Staat verlagert. Das führte zu immer mehr Zentralismus und unnötiger Bürokratie. Diese Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip ist eine wesentliche Ursache für viele Fehlentwicklungen in unserem Land. Die CSU will die Rückkehr zum Prinzip der Subsidiarität.<sup>73</sup>

Das politische Ziel der CSU ist: Nur so viel staatliche Tätigkeit für das Gemeinwohl wie nötig und so viel private Tätigkeit wie möglich. Subsidiarität bedeutet auch, dass staatliche Verantwortung im Dienste des Gemeinwohls nicht gleichbedeutend mit staatlichem Handeln und öffentlicher Trägerschaft ist. Für die CSU ist die private Trägerschaft keine Notlösung. In der Abwägung zwischen Freiraum für den Bürger und Gemeinwohlverpflichtung ist zu entscheiden, welche Aufgaben die Bürger, private Organisationen oder Unternehmen an den Staat abgeben sollen. Für die Sicherung des Gemeinwohls muss der Staat jeweils sachgerechte Steuerungs- und Kontrollfunktionen übernehmen.<sup>74</sup>

Monopole lähmen Wettbewerb um die bessere Lösung. Das gilt auch für Monopole des Staates. Er soll Hüter und Förderer des Wettbewerbs um die beste Lösung sein. Der Staat darf sich nicht anmaßen, jedes Detail zu regeln und jegliches Fehlgeschehen zu verhindern, weil dies in der Tendenz die Dynamik der Gesellschaft und das selbstständige Handeln der Menschen reduziert. Der Staat soll wirksam steuern und weniger selbst handeln. Das bedeutet mehr Eigenverantwortung für den Einzelnen, aber auch mehr Kraft des Staates für seine Kernaufgaben.<sup>75</sup>

Wir gegen der bürgerschaftlichen Initiative Vorrang vor staatlicher Intervention. Der Staat soll private Initiativen fördern und dafür Freiraum schaffen.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> FDP, Wiesbadener Grundsätze, 1997, S. 3.

<sup>72</sup> SPD, Hamburger Programm, 2007, S. 33.

<sup>73</sup> CSU, Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten, 2007, S. 40.

<sup>74</sup> CSU, Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten, 2007, S. 53 f.

<sup>75</sup> CSU, Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten, 2007, S. 54.

<sup>76</sup> CSU, Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten, 2007, S. 40.

Wir müssen uns wieder stärker auf die grundlegenden Ordnungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft besinnen und sie in die richtige Balance bringen, um die Ziele Vollbeschäftigung, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, solide Haushalte und stabile soziale Sicherungssysteme zu erreichen. [...] Leitlinie muss das Subsidiaritätsprinzip sein. Es muss gelten: *So wenig Staat wie möglich, so viel Staat wie nötig.*<sup>77</sup>

Wir müssen mehr Freiheit und Wettbewerb ermöglichen. Dies heißt vor allem, Märkte zu öffnen und offen zu halten, unlauteren Wettbewerb zu unterbinden und der Konzentration wettbewerbsgefährdender wirtschaftlicher Macht entgegenzuwirken. Wir wollen staatliche Subventionen begrenzen und abbauen sowie weiterhin Wirtschaftsbetriebe mit staatlicher Beteiligung privatisieren. Auch für die kommunale Ebene gilt: Die öffentliche Hand soll nur dann tätig werden, wenn eine Leistung nicht ebenso gut oder besser durch Private erbracht werden kann.<sup>78</sup>

Damit sich der Staat auf seine Kernaufgaben konzentrieren kann, darf er weder mit Anforderungen überfrachtet werden noch solche Aufgaben behalten oder an sich ziehen, deren Übernahme den Grundsätzen der Eigenverantwortung, Freiheit und Subsidiarität widerspricht.<sup>79</sup>

Viele politische Kräfte führen heutzutage das Wort Freiheit im Munde, ohne jedoch im Geiste der Freiheit zu denken, zu fühlen und zu handeln. Zwar mangelt es diesen Kräften nicht an edlen Motiven, doch allzu oft sind sie nur intolerante Missionare ihrer eigenen Moral, die die Meinung

Andersdenkender nicht respektieren. Zu häufig fördern sie den Glauben, man dürfe vom Staat mehr erwarten als von sich selbst. Damit überfordern sie den Staat und unterfordern die Bürger. Eine solche Gefälligkeitspolitik führt zu einer trägen und bevormundeten Anspruchsgesellschaft. Wir Liberalen vertrauen dagegen den Menschen mehr als dem Staat. Wir fördern eine solidarische Selbstorganisation der Bürgergesellschaft, nicht die Selbstbeschäftigung der Bürokratie. Wir setzen auf individuelle Verantwortung, nicht auf staatliche Versprechen.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> CDU, Grundsatzprogramm Hannover, 2007, S. 54.

<sup>78</sup> CDU, Grundsatzprogramm Hannover, 2007, S. 55.

<sup>79</sup> CDU, Grundsatzprogramm Hannover, 2007, S. 87.

<sup>80</sup> FDP, Verantwortung für die Freiheit, 2012, S. 16.

### **2.2.1.3 Öffentliche Investitionen**

#### **2.2.1.3.1 Ausweitung**

Die Finanzverfassung muß regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob sie der Aufgabenverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden gerecht wird. Im Bundesstaat müssen die öffentlichen Einnahmen so verteilt werden, daß alle Gebietskörperschaften ihre Aufgaben wirksam erfüllen können. In den öffentlichen Haushalten müssen die Aufwendungen für Zukunftsaufgaben wesentlich gesteigert werden. Der Vorrang dieser Aufgaben muß in der Struktur der öffentlichen Haushalte deutlich werden. Soweit die Einnahmen des Staates für die Finanzierung vorrangiger Aufgaben nicht ausreichen, kann der Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt in sozial und gesamtwirtschaftlich vertretbaren Grenzen erhöht werden.<sup>81</sup>

#### **2.2.1.3.2 Mit Augenmaß**

Soziale Marktwirtschaft braucht einen festen Rahmen mit klaren Regeln. Dafür sorgt ein starker Staat. Der starke Staat ist durchsetzungsfähig im Großen und freiheitlich im Kleinen. Er soll Regulierung auf das notwendige Maß begrenzen. Der Staat soll nur dort tätig werden, wo Selbstregulierung und Selbstverantwortung nicht greifen.<sup>82</sup>

Ein souveräner Staat ist ein handlungsfähiger Staat. Er ist in der Lage, die an ihn legitimer Weise gerichteten Ansprüche zu erfüllen. Gleichzeitig gilt: Der Staat kann nicht der allumfassende Vorsorgestaat sein, der jede Entscheidung und jedes Risiko abnimmt.<sup>83</sup>

Solide Staatsfinanzen sind dauerhaft nur zu erreichen, wenn der Staat nicht immer mit neuen Aufgaben überfrachtet wird. Der Staat muss sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren. Ein Staat, der immer neue Aufgaben an sich zieht, droht sich selbst zu lähmen. Der Staat soll mehr für seine Kernaufgaben aufwenden und dadurch handlungsfähiger werden. Außerhalb der Kernaufgaben soll der Staat wirksam steuern und weniger selbst handeln.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> CDU, Berliner Programm, 2. Fassung, 1971, S. 38.

<sup>82</sup> CSU, Die Ordnung, 2016, S. 19.

<sup>83</sup> CSU, Die Ordnung, 2016, S. 29.

<sup>84</sup> CSU, Die Ordnung, 2016, S. 31.

Haushaltsmittel gehören allen Bürger\*innen. Mit ihnen ist stets sorgsam umzugehen und es ist zu überprüfen, ob die angestrebten gesellschaftlichen Ziele auf effizientem Weg erreicht werden. Dies ist ein wichtiger Beitrag, um Aufgaben wie beispielsweise die Daseinsvorsorge und Infrastrukturinvestitionen finanzieren zu können. Die öffentlichen Haushalte müssen in einer Demokratie klar, transparent und nachvollziehbar sein. Gender Budgeting und die Beachtung von Klimaneutralität sind für einen gerechten Haushalt unerlässlich.<sup>85</sup>

### **2.2.1.3.3 Einbeziehung von Privaten**

Die CSU steht zur Verantwortung der öffentlichen Hand für eine gute Infrastruktur. Dazu wollen wir auch die Möglichkeiten von Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und privaten Anbietern zum Vorteil der Menschen nutzen.<sup>86</sup>

Zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort gehört eine funktionierende Infrastruktur. Gerade für Deutschland als Transitland im Herzen Europas bedeutet die wirtschaftliche Integration Europas anwachsende Verkehrsströme. Bessere Nutzung, weiterer bedarfsgerechter Ausbau und die intelligente Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur in allen Bereichen sind auch eine entscheidende Voraussetzung für mehr Wachstum. Das gilt auch vor dem Hintergrund von Entwicklungschancen von Ballungszentren und dem ländlichen Raum. Die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Infrastruktur besteht dabei sowohl in den neuen als auch in den alten Ländern. Der daraus resultierende hohe Investitionsbedarf kann nicht allein durch die öffentlichen Haushalte abgedeckt werden. Daher müssen im Sinne der Nachhaltigkeit rentable Möglichkeiten der privaten Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur intensiver als bisher genutzt werden.<sup>87</sup>

Wir Liberalen bekennen uns zum Ausbau und Erhalt notwendiger staatlicher Infrastrukturen einerseits und zu privat finanzierten Investitionsvorhaben andererseits. Wir wollen Deutschland als Industrie- und Forschungsstandort erhalten und ausbauen. Im demographischen Wandel müssen sich auch Infrastrukturen wandeln, um mit neuer Technik und dezentralen Lösungen den Bedürfnissen der Bürger weiter entsprechen zu können. Wir wollen Verlässlichkeit und Rechtssicherheit für alle – auch und gerade für diejenigen, die durch ihre Investitionen in Deutschland Zukunft schaffen. Dieses Ziel kann aber nur gemeinsam mit den Bürgern erreicht werden.

---

<sup>85</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, 2020, S. 42.

<sup>86</sup> CSU, Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam gestalten, 2007, S. 134.

<sup>87</sup> CDU, Grundsatzprogramm Hannover, 2007, S. 56 f.

Staat und Investoren haben die betroffenen Bürger früher als bisher einzubinden, zu informieren und zu beteiligen. Darüber hinaus werben wir mit Leidenschaft für einen neuen Infrastrukturkonsens in unserer Gesellschaft, damit Deutschland den Anschluss an die Welt behält.<sup>88</sup>

#### 2.2.1.3.4 Reduzierung

Öffentliche Fördermittel dürfen nur mit zielorientierten Auflagen und entsprechender wirksamer Erfolgskontrolle vergeben werden. [...] Subventionen, die nicht gesamtgesellschaftlich gerechtfertigt sind, werden abgebaut.<sup>89</sup>

Die CSU fördert die Privatinitiative. Sie wirkt der zunehmenden Konzentration der Dienstleistungen der öffentlichen Hand entgegen.<sup>90</sup>

Die Christlich Soziale Union tritt dafür ein, den Umfang der staatlichen Aufgaben zu begrenzen. Im Bereich der Eingriffsverwaltung ist eine Beschränkung der Staatstätigkeit kaum möglich. Der Bereich der Dienstleistungen und der wirtschaftlichen Unternehmungen des Staates dagegen bietet vielfältige Möglichkeiten, öffentliche Dienstleistungen zu privatisieren.<sup>91</sup>

Der Staat trägt die Beweislast für die Notwendigkeit, neue Aufgaben als staatliche Aufgaben zu übernehmen. Wo immer möglich, sollten öffentliche Aufgaben durch Private und freie Träger erfüllt werden, ohne daß diese öffentlichen Aufgaben dadurch zu deren Privatangelegenheit werden.<sup>92</sup>

Staatliche Programme, die mit Ausgaben verbunden sind, bedürfen künftig der genauen Bestimmung eines Enddatums. Alle eingegangenen Verpflichtungen dürfen nicht weiter als bis zu diesem Zeitpunkt laufen. Danach ist eine vollständig neue Beschlußfassung erforderlich, wenn das Programm weiterlaufen soll. Ohne Begrenzung der Laufzeit wird aus vorübergehenden Hilfen regelmäßig eine Dauersubvention.<sup>93</sup>

Zwischen den Verfassungsschranken für Abgabenbelastung, dem Verfassungsgebot für materiell ausgeglichene Haushalte und dem Privatisierungsgebot besteht ein

---

<sup>88</sup> FDP, Verantwortung für die Freiheit, 2012, S. 40 f.

<sup>89</sup> SPD, Godesberger Programm, 1959, S. 47.

<sup>90</sup> CSU, 1968, Leitsätze einer Politik für heute und morgen, S. 15.

<sup>91</sup> CSU, Grundsatzprogramm der Christlich Sozialen Union, 1976, S. 25.

<sup>92</sup> CDU, Grundsatzprogramm Ludwigshafen, 1978, S. 48.

<sup>93</sup> FDP, Wiesbadener Grundsätze, 1997, S. 30.



zwingender Zusammenhang, wenn das Ziel der Reduzierung der Staatsquote erreicht werden soll. Würde die Verfassung nur die Abgabenbelastung beschränken, könnte ein zu hoher Staatsanteil durch höhere Staatsverschuldung finanziert werden. Umgekehrt könnte beim Verfassungsgebot für die materiell ausgeglichenen Haushalte eine zu hohe Staatsquote durch höhere Steuern und Abgaben finanziert werden. Das Privatisierungsgebot nimmt zudem die ohnehin unwahrscheinliche Möglichkeit der Finanzierung von Staatsaufgaben bzw. Staatsausgaben durch die Gewinne von Staatsunternehmen. Damit werden dem „maßlosen Staat“ die Hauptnahrungsquellen verschlossen.<sup>94</sup>

Eine solide Finanzpolitik heißt für uns, dass wir heute nicht auf Kosten zukünftiger Generationen leben. Allerdings darf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht dazu führen, dass wir der kommenden Generation eine marode Infrastruktur hinterlassen. Unsere Verpflichtung gegenüber kommenden Generationen bedeutet: Wir müssen die Verschuldung der öffentlichen Haushalte senken und gleichzeitig mehr Geld in Bildung, Forschung und Infrastruktur investieren.<sup>95</sup>

Eine dem Grundsatz der konsequenten Entschuldung folgende Politik stärkt das Vertrauen und die Investitionsbereitschaft von Bürgern und Unternehmern in den eigenen Wirtschaftsstandort. Schulden von heute sind Steuern von morgen. Der Wohlstand unseres Landes ist gefährdet, wenn der Staat auf Dauer mehr ausgibt, als er einnimmt. Stoppen wir die Verschuldung nicht, wird der Staat in Zukunft wichtige Aufgaben nicht mehr erfüllen können. (...) Zur Begrenzung der Neuverschuldung ist es in einem ersten Schritt notwendig, den Begriff der „öffentlichen Investitionen“ in einem strengeren Sinn zu definieren. Nur noch solche Investitionen dürfen über Kredite finanziert werden, die Werte bzw. Vermögen schaffen. Zudem sollten sämtliche Aufgaben und Ausgaben aller Ebenen immer wieder kritisch auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit geprüft werden. Um eine transparente öffentliche Haushaltsführung sicherzustellen, wollen wir Bund, Länder und Kommunen auf die Buchführung nach kaufmännischen Grundsätzen verpflichten.<sup>96</sup>

Die Zuständigkeit für alle gesellschaftlichen Problemlösungen überfordert Verwaltung und Staatshaushalt. Der Staat stößt an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Was wir brauchen, ist eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt, Zivilgesellschaft und Bürgern. Die Regierungen stehen nun vor der großen Herausforderung,

---

<sup>94</sup> FDP, Wiesbadener Grundsätze, 1997, S. 30.

<sup>95</sup> SPD, Hamburger Programm, 2007, S. 46.

<sup>96</sup> CDU, Grundsatzprogramm Hannover, 2007, S. 67 f.

die schlechten Gewohnheiten der Gefälligkeitspolitik zu beenden, die Staatskassen zu entschulden und die Souveränität der Bürger zu stärken.<sup>97</sup>

## **2.2.1.4 Die Rolle des Staates in der Wirtschaft**

### **2.2.1.4.1 Wirtschaftsdemokratie**

In der Wirtschaftsdemokratie haben gesellschaftliche Ziele Vorrang vor den Zielen privatwirtschaftlicher Kapitalverwertung. Nicht wirtschaftliche Macht oder marktbeherrschende Unternehmen dürfen der Politik den Handlungsrahmen vorgeben, sondern demokratisch legitimierte Entscheidungen müssen im Interesse des Gemeinwohls Rahmen und Ziele für wirtschaftliches Handeln setzen. Ökologisch und sozial verantwortbares Wirtschaften läßt sich nur erreichen, wo der Vorrang demokratischer Entscheidungen vor Gewinninteressen und Wirtschaftsmacht durchgesetzt wird. Wirtschaftsmacht wirkt:

- als Marktmacht von Großunternehmungen, die ihre Interessen auf Kosten von Abnehmern, Zulieferern und Konkurrenten durchsetzen;
- als Herrschaftsmacht des Kapitals über Menschen im Arbeitsprozeß und auf dem Arbeitsmarkt;
- als Fähigkeit, Wirtschaftsmacht in politische Macht umzusetzen;
- *als Möglichkeit, vor allem großer Unternehmungen, durch Investitionspolitik Struktur und Entwicklung der gesamten Wirtschaft zu beeinflussen.*

Wirtschaftsdemokratie dient der Durchsetzung der Gemeinwohlinteressen und der Kontrolle aller Formen wirtschaftlicher Macht und der Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung. Sie muß offen und vielgestaltig sein: Sie verbindet Privat- mit Gemeineigentum, persönliche Initiative mit Verantwortung für das Gemeinwesen und mit staatlichem Handeln, Wettbewerb mit staatlicher Rahmensetzung, unternehmerische Freiheit mit Machtkontrolle, Mitbestimmung und Selbstverwaltung. Wirtschaftsdemokratie ist eine notwendige Voraussetzung für eine möglichst krisenfreie Entwicklung der Gesellschaft. Keines der Elemente der Wirtschaftsdemo-

---

<sup>97</sup> FDP, Verantwortung für die Freiheit, 2012, S. 73.

kratie ist Selbstzweck; ihr Wert und ihre Bedeutung bestimmen sich einzig und allein nach den Grundsätzen und Zielen einer sozialen und demokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.<sup>98</sup>

#### **2.2.1.4.2 Gemischte Wirtschaft**

Der unbegrenzte Wirtschaftsliberalismus gehört ebenso wie das marxistisch-sozialistische Planwirtschaftsprogramm einem vergangenen Jahrhundert an. Die rein liberalistische Wirtschaft führt zur Wirtschaftskrise und zum Wirtschaftschaos. Die dogmatische Planwirtschaft führt ebenso naturnotwendig zum Kollektivismus und zum Staatskapitalismus, der stets totalitär und expansiv ist. Die UNION ist entschlossen, den mittleren Weg zwischen doktrinärem Liberalismus und doktrinärem Sozialismus zu gehen. Die Stunde ist reif zum Ausgleich und zur Synthese. Zwischen dem Machtanspruch des übermächtigen Einzelnen und der Herrschaft einer übermächtigen Staatsbürokratie liegt die Zone der Freiheit. Der Staat soll die Wirtschaft anregen, fördern und die wirtschaftliche Betätigung des Einzelnen in den Grenzen halten, die durch das Gemeinwohl gezogen sind.<sup>99</sup>

Freie Konsumwahl und freie Arbeitsplatzwahl sind entscheidende Grundlagen, freier Wettbewerb und freie Unternehmerinitiative sind wichtige Elemente sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik. Die Autonomie der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände beim Abschluß von Tarifverträgen ist ein wesentlicher Bestandteil freiheitlicher Ordnung. Totalitäre Zwangswirtschaft zerstört die Freiheit. Deshalb bejaht die Sozialdemokratische Partei den freien Markt, wo immer wirklich Wettbewerb herrscht. Wo aber Märkte unter die Vorherrschaft von einzelnen oder von Gruppen geraten, bedarf es vielfältiger Maßnahmen, um die Freiheit in der Wirtschaft zu erhalten. Wettbewerb soweit wie möglich Planung soweit wie nötig!<sup>100</sup>

In modernen, demokratisch verfaßten Industriegesellschaften geschieht die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen durch eine gemischte Wirtschaft, in der Wettbewerb und staatliches Handeln zusammenwirken. Dieses System hat sich als überaus leistungsfähig und allen Formen zentraler Verwaltungswirtschaft prinzipiell überlegen erwiesen.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 41.

<sup>99</sup> CSU, Die dreißig Punkte der Union, 1946, S. 7 f.

<sup>100</sup> SPD, Godesberger Programm, 1959, S. 13 f.

<sup>101</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 34.

Leistungswettbewerb kommt den Verbrauchern und ihrer freien Konsumwahl zugute. Der Markt ist ein Instrument zum Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage; er ist, eingebettet in eine entsprechend ausgerichtete Rahmensetzung, auch ein effizientes Instrument zur Steuerung von Nachfrage und Angebot. Er kann Auskunft über mögliche ökonomische und strukturelle Entwicklungen geben. Der Markt kann aber weder Vollbeschäftigung herstellen noch Verteilungsgerechtigkeit bewirken oder Umwelt schützen. Wettbewerb soweit wie möglich - Planung soweit wie nötig!<sup>102</sup>

Nicht nur der Markt, sondern auch der Staat kann versagen. Gegen beide Gefahren müssen wir angehen. Wir streben eine Reform des öffentlichen Sektors und der Gemeinwirtschaft in ihren unterschiedlichen Formen an. Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind unentbehrlich dort, wo Prinzipien der Gegenmacht oder der Gemeinwirtschaftlichkeit dies gebieten, wo private Initiative fehlt oder übergroße Risiken bei anerkanntem Bedarf vorliegen. Nicht allein Gewinninteressen verpflichtet, können sie häufig gesellschaftlich anerkannten Bedarf am besten befriedigen. Sie dürfen jedoch nicht auf unrentable Unternehmen und Branchen beschränkt werden.<sup>103</sup>

Für uns ist der Markt ein notwendiges und anderen wirtschaftlichen Koordinierungsformen überlegenes Mittel. Der sich selbst überlassene Markt ist jedoch sozial und ökologisch blind. Er ist von sich aus nicht in der Lage, die öffentlichen Güter in angemessenem Umfang bereitzustellen. Damit der Markt seine positive Wirksamkeit entfalten kann, bedarf er der Regeln, eines sanktionsfähigen Staates, wirkungsvoller Gesetze und fairer Preisbildung.<sup>104</sup>

Angesichts der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, angesichts von Globalisierung und ökologischer Krise betrachten wir Nachhaltigkeit als das einzig verantwortbare Grundprinzip politischen und wirtschaftlichen Handelns. Das Prinzip Nachhaltigkeit bedeutet: von der Zukunft her denken; dem Primat der Kurzfristigkeit widerstehen und ebenso der Dominanz des Ökonomischen, der rein betriebswirtschaftlichen Logik; von der Idee der Gesellschaft her die Politik konzipieren und demokratische Vielfalt, ökologische Dauerhaftigkeit, soziale Integration und kulturelle Teilhabe als Leitideen sozialdemokratischer Politik verstehen.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 42.

<sup>103</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 43.

<sup>104</sup> SPD, Hamburger Programm, 2007, S. 17.

<sup>105</sup> SPD, Hamburger Programm, 2007, S. 17 f.

Eine Wirtschaftsordnung, die Gewinne privatisiert und Risiken sozialisiert, lehnen wir strikt ab.<sup>106</sup>

#### 2.2.1.4.3 Soziale Marktwirtschaft

Verstaatlichung und sozialistisches Gemeineigentum sind keine Lösung der sozialen Frage. Miteigentum am Betrieb ist soziale Tat jenseits von Kapitalismus und Sozialismus und dient der sozialen Ausgestaltung der Marktwirtschaft.<sup>107</sup>

Die Soziale Marktwirtschaft berücksichtigt, daß nicht alle Güter und Dienstleistungen zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse über den Markt hergestellt und verteilt werden können. Daher bedarf es der Korrektur und Ergänzung des Marktes durch Leistungen des Staates und gesellschaftlicher Gruppen in Bereichen, in denen der Markt nur unzureichend oder gar nicht wirksam sein kann. Für die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben benötigt der Staat Steuern und Abgaben.<sup>108</sup>

Die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft sind jedoch nicht auf den Bereich der gewerblichen Wirtschaft beschränkt. Sie sind auch in Bereichen wie dem Gesundheits- und Bildungswesen oder dem Umweltschutz anwendbar und verstärkt einzusetzen.<sup>109</sup>

Der demokratische Staat läuft Gefahr, sich nur nach organisierten Mehrheiten zu richten. Der Staat als Anwalt des Gemeinwohls hat aber die Aufgabe, die Machtlosen und Minderheiten in der Gesellschaft im Wettstreit um die materiellen und immateriellen Güter zu schützen. Hier stellt sich die Neue Soziale Frage.<sup>110</sup>

Märkte bedürfen der politischen Gestaltung – im Zeitalter der Globalisierung auch über nationale Grenzen hinaus. Für uns gilt: so viel Wettbewerb wie möglich, so viel regulierender Staat wie nötig. Für die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft ist ein gemeinsames Vorgehen in der Europäischen Union von entscheidender Bedeutung.<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> CSU, Die Ordnung, 2016, S. 18.

<sup>107</sup> CDU, Hamburger Programm, 1953, S. 41.

<sup>108</sup> CDU, Grundsatzprogramm Ludwigshafen, 1978, S. 34.

<sup>109</sup> CDU, Grundsatzprogramm Ludwigshafen, 1978, S. 35.

<sup>110</sup> CDU, Grundsatzprogramm Ludwigshafen, 1978, S. 37.

<sup>111</sup> SPD, Hamburger Programm, 2007, S. 43.

Die Stärkung unserer Sozialen Marktwirtschaft und eine tiefgreifende Neuordnung unseres Staates sind unabdingbar, um unsere Freiheitsordnungen zu stärken und Akzeptanz insbesondere auch für die Wirtschaftsordnung zurückzugewinnen.<sup>112</sup>

Weder sozialistische Utopien noch übersteigter Liberalismus können eine funktionierende staatliche Ordnung garantieren. Ein starker Staat ist Garant einer freien Gesellschaft und Hüter der Sozialen Marktwirtschaft.<sup>113</sup>

## **2.2.1.5 Die Rolle der Wirtschaft im Staat**

### **2.2.1.5.1 Instrument**

Die Wirtschaft ist nicht Selbstzweck; sie muß dem Wohl der Gesamtheit wie des einzelnen dienen: Wir anerkennen das Recht des Staates, die Wirtschaft nach Gesichtspunkten des Gemeinwohls zu lenken! Wir lehnen die Planwirtschaft als Ausfluß eines kollektivwirtschaftlichen Denkens ab. Wir kämpfen gegen den Wirtschaftsliberalismus und treten ein für eine freie Entfaltung der Einzelpersonlichkeit im Rahmen seiner sozialen Pflichten.<sup>114</sup>

Als Sozialstaat hat er für seine Bürger Daseinsvorsorge zu treffen, um jedem die eigenverantwortliche Selbstbestimmung zu ermöglichen und die Entwicklung einer freiheitlichen Gesellschaft zu fördern.<sup>115</sup>

Die Unternehmen der freien Gemeinwirtschaft, die sich am Bedarf und nicht am privaten Erwerbsstreben orientieren, wirken preisregulierend und helfen dem Verbraucher. Sie erfüllen eine wertvolle Funktion in der demokratischen Gesellschaft und haben Anspruch auf Förderung.<sup>116</sup>

Öffentliche Fördermittel dürfen nur mit zielorientierten Auflagen und entsprechender wirksamer Erfolgskontrolle vergeben werden. *Öffentliche Investitionen müssen unsere Infrastruktur verbessern, ökologische Erneuerung in die Wege leiten, Arbeitsplätze schaffen und für mehr Lebensqualität in allen Regionen sorgen. Darüber hinaus sind mehr öffentliche Dienstleistungen anzubieten.* Die Finanzpolitik muß ihrer Verantwortung für die Beschäftigung gerecht werden. In Zeiten der Konjunkturschwäche dürfen die Ausgaben nicht reduziert werden. Die Verstetigung der

---

<sup>112</sup> FDP, Verantwortung für die Freiheit, 2012, S. 9.

<sup>113</sup> CSU, Die Ordnung, 2016, S. 28.

<sup>114</sup> CSU, 1946, Das Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union in Bayern, Abschn. 4.1.

<sup>115</sup> SPD, Godesberger Programm, 1959, S. 10.

<sup>116</sup> SPD, Godesberger Programm, 1959, S. 15.

Ausgaben muß die wirtschaftliche Entwicklung stabilisieren, selbst wenn dies Kreditaufnahme erfordert. Subventionen, die nicht gesamtgesellschaftlich gerechtfertigt sind, werden abgebaut. Ausschließlich oder überwiegend kreditfinanzierte öffentliche Programme für wichtige Wachstumsfelder können kurzfristig Konjunkturunbrüche mildern, die ökologische Erneuerung anstoßen und Arbeitsplätze schaffen. Umfassende und langfristige Beschäftigungsprogramme und Investitionsfonds kommen nur für genau definierte ökologische oder soziale Ziele von struktureller Bedeutung in Frage und müssen in erster Linie aus der Belastung nichtinvestierter Gewinne oder höherer Einkommen finanziert werden.<sup>117</sup>

Öffentliche Mittel zur Strukturförderung dürfen nicht der Sicherung überholter, sondern müssen der Schaffung moderner Strukturen dienen. Die Vergabe muß zudem zeitlich begrenzt und degressiv gestaltet werden. Um die regionalen Unterschiede in der Wirtschaft zu vermindern, muß die Infrastruktur in den wirtschaftlich benachteiligten Gebieten besonders verbessert werden. Die regionale Wirtschaftsförderung des Bundes, der Länder und Gemeinden muß im Rahmen einer umfassenden Planung besser als bisher koordiniert werden. Der sektorale Strukturwandel bleibt grundsätzlich dem Markt überlassen. Bei umfassenden Strukturänderungen ganzer Branchen und Bereiche sind neben staatlichen Übergangshilfen auch Sozialpläne unerlässlich, um soziale Härten zu mildern.<sup>118</sup>

Die staatliche Wirtschaftspolitik muß den Strukturwandel fördern und darf keine veralteten Strukturen künstlich bewahren. Vordringliche Aufgabe der regionalen Strukturpolitik ist es, auf gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Gebieten unseres Staates hinzuwirken und damit einen wichtigen Beitrag zur Chancengerechtigkeit zu leisten. Dazu gehört auch die Bereitstellung einer angemessenen Infrastruktur. Staatliche Strukturpolitik als direkten Eingriff in unternehmerische Investitionsentscheidungen lehnen wir ab. Staatliche Investitionslenkung zentralisiert und maximiert Fehlprognosen und Fehlentscheidungen. Sie gefährdet damit die Leistungs- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft.<sup>119</sup>

Die Wettbewerbswirtschaft hat durch ihre Tendenz zu ungehemmtem Ressourcenverbrauch und unkontrollierter technischer Innovation zur Verschwendung von Rohstoffen und zur Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen geführt. Der

---

<sup>117</sup> SPD, Godesberger Programm, 1959, S. 47.

<sup>118</sup> CDU, Berliner Programm, 2. Fassung, 1971, S. 42 f.

<sup>119</sup> CDU, Grundsatzprogramm Ludwigshafen, 1978, S. 30 f.

Staat muß diesen ökologischen Gefährdungen entgegenwirken und die Einführung umweltverträglicher Produkte und Produktionsverfahren durchsetzen.<sup>120</sup>

Der Staat muß Aufgaben da übernehmen, wo einzelne oder Gruppen die gesellschaftlich erforderlichen Verpflichtungen nicht von sich aus eingehen oder Leistungen, die für das Gemeinwohl notwendig sind, auf andere Weise nicht erbracht werden können. Das Prinzip der Subsidiarität, des Vorrangs der kleineren Einheit vor der größeren, kann, wo es nicht überdehnt wird, Macht begrenzen und zur Teilhabe ermutigen.<sup>121</sup>

Wirtschaften hat dem Gemeinwohl zu dienen. Es soll alle Menschen ausreichend mit Gütern und Dienstleistungen versorgen, das Recht auf Arbeit gewährleisten, natürliche Lebensgrundlagen schonen und sichern. Das Kapital hat dem Menschen, nicht der Mensch dem Kapital zu dienen.<sup>122</sup>

Ein historisches Grundproblem des Wettbewerbssystems ist seine Verbindung mit der privaten Verfügung über die Produktionsmittel. Diese Verbindung hat die kapitalistische Wirtschaftsordnung hervorgebracht und zu unkontrollierter wirtschaftlicher Macht und ungerechter Verteilung von Arbeit, Einkommen und Vermögen geführt. Das Wettbewerbssystem ist ungeeignet, die Menschen mit Gemeinschaftsgütern und -leistungen zu versorgen. Infrastruktur und soziale Dienste bereitzustellen, ist vor allem öffentliche Aufgabe.<sup>123</sup>

Wettbewerb kann, ohne Leistungsfähigkeit einzubüßen, auf die Interessen des Gemeinwohls hin gelenkt werden, wenn es gelingt, Rahmenbedingungen gegen Kapitalinteressen verbindlich durchzusetzen. Dies kann in wesentlichen Industrieländern durch staatliche Steuerung, die Gegenmacht von Gewerkschaften, Dezentralisierung von Entscheidungen und gesellschaftlichen Konsens auf der Grundlage eines breiten Reformbündnisses geschehen, das auch die neuen sozialen Bewegungen einbezieht.<sup>124</sup>

Wo mit anderen Mitteln eine sozial verantwortbare Ordnung der wirtschaftlichen Machtverhältnisse und die Durchsetzung der qualitativen Kriterien wirtschaftlicher Entwicklung nicht gewährleistet ist, ist Gemeineigentum zweckmäßig und notwen-

---

<sup>120</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 43.

<sup>121</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 46.

<sup>122</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 34.

<sup>123</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 34.

<sup>124</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 34.



dig. Gemeineigentum kann in unserer Wirtschafts- und Sozialordnung keinen Freiraum für sich beanspruchen und muß sich an deren Bedingungen messen lassen. Vergesellschaftung muß zugleich demokratisches Element als auch wirtschaftspolitisches Instrument sein.<sup>125</sup>

Handelspolitik der EU ist ein starkes Instrument, um Umwelt-, Tier- und Klimaschutz, die Einhaltung der Menschenrechte und soziale Standards wie den Schutz von Arbeitnehmer\*innen-Rechten mit Wirtschaftsinteressen in Einklang zu bringen und weltweit durchzusetzen. Bereiche der Daseinsvorsorge, also öffentliche Güter wie beispielsweise Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit oder Wasser, sind staatliche Aufgaben und unterliegen einem öffentlichen Interesse. Sonderrechte und Sonderjustiz für Konzerne sind auszuschließen. Handelsabkommen dürfen es Staaten und der EU nicht erschweren, eigene, höhere Standards in Bezug auf Klima-, Umwelt- und Verbraucher\*innenschutz festzulegen. Das europäische Vorsorgeprinzip ist stets zu wahren.<sup>126</sup>

Jeder Mensch hat das Recht auf Mobilität. Sie ermöglicht Freiheit und Teilhabe und ist Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie muss sich an den menschlichen Bedürfnissen orientieren, vollständig barrierefrei gestaltet sein und zugleich die planetaren Grenzen wahren.<sup>127</sup>

Der Mensch hat das Recht auf Wohnen. Nur wer ein gesichertes Zuhause hat, kann Freiheit und Teilhabe erleben. Allen dieses Recht zu ermöglichen, ist Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Eine sozial-ökologische Wohnungspolitik garantiert jedem Menschen ein würdiges Zuhause innerhalb der planetaren Grenzen.<sup>128</sup>

Wohnen ist nicht nur existenziell, sondern die Voraussetzung für Freiheit, Würde und Selbstbestimmung und deshalb Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Das Recht auf Wohnen soll im Grundgesetz verankert werden. Kein Mensch soll ohne Obdach und eine dauerhafte würdevolle Unterbringung sein. Eine Diskriminierung bei der Wohnungssuche aufgrund von Kriterien wie Name, Herkunft, sexueller Identität, Behinderung, Familien- oder Bildungsstand oder trotz ausreichendem Einkommen darf es nicht geben. Auch kleine Selbstständige sowie soziale und kulturelle Angebote und deren Orte brauchen ein soziales Gewerbemietrecht, damit sie durch steigende Mieten nicht aus ihren Vierteln verdrängt werden. Es braucht ein

---

<sup>125</sup> SPD, Berliner Programm, 1989, S. 34.

<sup>126</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 111.

<sup>127</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 27.

<sup>128</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 29.

starkes und soziales Mietrecht, das den unterschiedlichen Wohnungsmärkten gerecht wird, und bessere Instrumente für eine gesetzliche Begrenzung der Miethöhe und eine gesetzlich verankerte Mieter\* innen-Mitbestimmung. Es braucht Maßnahmen gegen Spekulation mit Wohnraum und eine entschlossene Bekämpfung der Geldwäsche mit Immobilien sowie der zunehmenden Vermögenskonzentration über den Immobilienmarkt.<sup>129</sup>

Freie Kultur und Kunst sind eine Grundlage für Demokratie und friedliches Zusammenleben. Sie gehören zur Daseinsvorsorge und sind Ausdruck und Anlass individueller und gesellschaftlicher Reflexion, persönlichen und kollektiven Erkenntnisgewinns sowie persönlicher und kollektiver Entwicklung. Kulturelle Vielfalt sowie Transkulturalität, also die gegenseitige Durchdringung von Kulturen, zu fördern und zu schützen ist eine wichtige Aufgabe in der offenen Gesellschaft. Der Zugang zu und die Teilhabe an Kultur und den Künsten muss für alle gleich gewährleistet sein. Das gilt für kulturelle Bildung, Kulturinstitutionen und Freiräume gleichermaßen. Es gilt für das Erleben ebenso wie für das Schaffen von Kunst. Kultur ist ein relevanter Wirtschaftsfaktor, aber Kultur zeichnet sich auch dadurch aus, dass sie sich oftmals der Wirtschaftlichkeit entzieht und gesellschaftlichen Gegenentwürfen Raum geben kann.<sup>130</sup>

Oberste Aufgabe jeder Gesundheitspolitik ist es, die Würde und Freiheit des Menschen auch im Krankheits- und Pflegefall zu wahren und gleichzeitig Gesundheit zu fördern und Gesundheitsrisiken vorzubeugen. Dabei ist Gesundheit nicht nur die Abwesenheit von Krankheit, sondern umfasst das psychische, soziale und körperliche Wohlbefinden. Gesundheitsversorgung und Pflege sind zentrale Pfeiler der Daseinsvorsorge. Es ist öffentliche Aufgabe, jedem Menschen unabhängig von Alter, Einkommen, Geschlecht, sexueller Orientierung, geschlechtlicher Identität, Herkunft, sozialer Lage oder Behinderung sowie vom Wohnort und Aufenthaltsstatus Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Versorgung, die sich an seinen Bedürfnissen orientiert, zu garantieren. Die Versorgung muss dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprechen, den medizinischen Fortschritt berücksichtigen und auch den Bedarfen von besonders verletzlichen Personengruppen gerecht werden.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 60.

<sup>130</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 62 f.

<sup>131</sup> Bündnis 90/ Die Grünen, „zu achten und zu schützen – Veränderung schafft Halt“, 2020, S. 64.

### 2.2.1.5.2 Marktversagen

Wettbewerb durch öffentliche Unternehmen ist ein entscheidendes Mittel zur Verhütung privater Marktbeherrschung. Durch solche Unternehmen soll den Interessen der Allgemeinheit Geltung verschafft werden. *Sie werden dort zur Notwendigkeit, wo aus natürlichen oder technischen Gründen unerläßliche Leistungen für die Allgemeinheit nur unter Ausschluß eines Wettbewerbs wirtschaftlich vernünftig erbracht werden können.*<sup>132</sup>

Zwar mag das individuelle Streben nach Mehrung des persönlichen Vorteils in seiner überindividuellen Auswirkung zur Steigerung des allgemeinen Wohls beitragen. Doch von bestimmten Grenzen an bewirken alle diese so förderlichen menschlichen Antriebe, wo sie zur Übervorteilung des Einen durch den Anderen führen, die Zerstörung auch des allgemeinen Wohls. Der moderne Liberalismus überläßt darum nur da die Erfüllung der Ziele liberaler Gesellschaft dem Selbstlauf privater Wirtschaft, wo diese durch Mechanismen des Marktes zureichend gesichert werden kann. Wo Ziele liberaler Gesellschaft durch den Selbstlauf der privaten Wirtschaft nicht erreicht werden können, wo somit von einem freien Spiel der Kräfte Ausfallerscheinungen oder gar Perversionstendenzen für die Ziele liberaler Gesellschaft drohen, bedarf es gezielter Gegenmaßnahmen des Staates mit den Mitteln des Rechts.<sup>133</sup>

### 2.2.1.5.3 Wettbewerbsgleichheit

Die Christlich-Demokratische Union lehnt die Behinderung des Leistungswettbewerbs durch Kartelle und ähnliche Markttabreden ab. Der Leistungswettbewerb ist durch beschleunigte Verabschiedung des Kartellgesetzes sicherzustellen. Die Monopolkontrolle muß dafür sorgen, daß marktbeherrschende Einzelunternehmungen und Regiebetriebe nicht gegen die Grundsätze des Wettbewerbs verstoßen. Der Schutz gegen unlauteren Wettbewerb ist zu verstärken.<sup>134</sup>

Im Wettbewerb müssen gleiche Startbedingungen für alle ohne Rücksicht auf die Betriebsgröße herrschen. Vom Steuersystem her darf kein Zwang zur Konzentration der Betriebe ausgehen. Die betrieblichen Investitionen, besonders zum Zwecke

---

<sup>132</sup> SPD, Godesberger Programm, 1959, S. 15.

<sup>133</sup> FDP, Freiburger Thesen zur Gesellschaftspolitik der Freien Demokratischen Partei, 1971, S. 14.

<sup>134</sup> CDU, Hamburger Programm, 1953, S. 34.

der Rationalisierung, sind durch eine verständige Steuer- und Kreditpolitik zu fördern.<sup>135</sup>

Dynamik und Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft beruhen entscheidend auf einem wirksamen Wettbewerb. Der Wettbewerb muß deswegen von allen nationalen und internationalen Verzerrungen befreit und auf weitere Wirtschaftsbereiche ausgedehnt werden. Die Konzentrationsbewegung in der weltweit orientierten Industriegewirtschaft muß ein Gegengewicht finden in der Zusammenarbeit mittlerer und kleiner Unternehmen. Der Gefahr wirtschaftlicher Machtausübung ist durch eine wettbewerbspolitische Kontrolle zu begegnen.<sup>136</sup>

Der Wettbewerb ist das leistungsfähigste ökonomische Lenkungsinstrument. Ihm kommt im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft auch eine überragende gesellschaftspolitische Funktion zu. Der funktionsfähige Wettbewerb wirkt einer autoritären Vorausbestimmung von Bedürfnissen und der Machtkonzentration entgegen.<sup>137</sup>

## **2.2.2 Weimarer Republik**

### **2.2.2.1 Verstaatlichung**

Zur Erfüllung ihrer wirtschaftlichen Funktionen müssen die Selbstverwaltungskörper, da sie ein selbständiges Dasein führen sollen, die Mittel zur Schaffung einer gesunden Fundierung erhalten. Sie sind daher namentlich mit der Befugnis zur Kommunalisierung und Enteignung auszustatten, damit sie lebenswichtige Bedürfnisse der Bevölkerung in eigener Regie befriedigen können und sich nicht durch eigensüchtige Privatspekulationen auf dem Wege zur besseren Versorgung der Bürger gehemmt sehen.<sup>138</sup>

Die Sozialdemokratie hat denn auch nie die Forderung erhoben, daß die Arbeiter jedes Betriebes dessen Besitzer sein sollen. Die forderte stets, daß die kapitalistischen Großbetriebe in den Besitz der Gesellschaft gelangen, daß sie „sozialisiert“ werden sollen. [...] Die Gesellschaft kann aber selbst nichts besitzen, sie bildet keinen organisierten Körper, ist nichts als der Inbegriff aller Personen, die in dauernden Wechselbeziehungen, namentlich ökonomischer Art, zueinander stehen. Man

---

<sup>135</sup> CDU, Hamburger Programm, 1953, S. 36 f.

<sup>136</sup> CDU, Aktionsprogramm, 1968, S. 6.

<sup>137</sup> CDU, Berliner Programm, 2. Fassung, 1971, S. 39.

<sup>138</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands [1925] (1947), Heidelberger Programm, S. 80.

muß daher den kapitalistischen Besitz Organisationen übertragen, deren Wesen dem der Gesellschaft am nächsten steht. Als solche kommt heute vor allem der Staat in Betracht, der unter den umfassendsten gesellschaftlichen Organisationen der stärkste ist. [...] Für die Sozialdemokratie kommt als sozialistisch nur eine Verstaatlichung in einem vollständig demokratischen Staat mit einem starken und geistig wie organisatorisch selbständigen Proletariat in Betracht. Für Großbetriebe, deren ökonomische Bedeutung nur lokaler Natur ist, wird die Kommunalisierung zweckmäßiger sein als die Verstaatlichung: für Großbetriebe, die direkt für den Kleinhandel produzieren kann auch die Besitznahme durch Konsumgenossenschaften angezeigt sein.<sup>139</sup>

Das Ziel der Arbeiterklasse kann nur erreicht werden durch die Verwandlung des kapitalistischen Privateigentums an den Produktionsmitteln in gesellschaftliches Eigentum. Die Umwandlung der kapitalistischen Produktion in sozialistische, für und durch die Gesellschaft betriebene Produktion wird bewirken, daß die Entfaltung und Steigerung der Produktivkräfte zu einer Quelle der höchsten Wohlfahrt und allseitiger Vervollkommung wird. Dann erst wird die Gesellschaft aus der Unterwerfung unter blinde Wirtschaftsmacht und aus allgemeiner Zerrissenheit zu freier Selbstverwaltung in harmonischer Solidarität emporsteigen.<sup>140</sup>

Mächtiger denn je entsteht der Wille, das kapitalistische System zu überwinden und durch internationalen Zusammenschluß des Proletariats, durch Schaffung einer internationalen Rechtsordnung, eines wahren Bundes gleichberechtigter Völker, die Menschheit vor kriegerischer Vernichtung zu schützen. Das Ziel der Arbeiterklasse kann nur erreicht werden durch die Verwandlung des kapitalistischen Privateigentums an den Produktionsmitteln in gesellschaftliches Eigentum.<sup>141</sup>

Die Überführung eines privatwirtschaftlichen Unternehmens in eine Form der Gemeinwirtschaft (Sozialisierung oder Kommunalisierung) darf nur dann erfolgen, wenn sie dem Gesamtwohl dient und die Ertragsfähigkeit steigert.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands [1925] (1947), Heidelberger Programm, S. 63 f.

<sup>140</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands [1925] (1947), Heidelberger Programm, S. 49.

<sup>141</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands [1925] (1947), Heidelberger Programm, S. 41.

<sup>142</sup> Deutsche Zentrumspartei, Richtlinien der Deutschen Zentrumspartei, 1922, S.7.

### 2.2.2.2 Wirtschaftsdemokratie

Eine Forderung von ebenso großer prinzipieller wie praktischer finanzpolitischer Bedeutung ist schließlich die der Beteiligung der öffentlichen Gewalten am Vermögen und an der Verwaltung der kapitalistischen Erwerbsunternehmungen. Die Forderung ist nicht neu. Wir haben längst Erwerbsunternehmungen, die sich in der Hand des Reiches, der Länder oder der Gemeinden und Gemeindeverbände allein befinden, wir haben andere, an denen die öffentlichen Gewalten neben privatem Kapital beteiligt sind. Sowohl der Einnahmebedarf der öffentlichen Körperschaften als auch die zunehmende Konzentration der Industrie macht aber ein stärkeres Eindringen der öffentlichen Gewalten in die Großwirtschaft zur gebieterischen Notwendigkeit. An den Erträgen der vertrauten und konzernierten Unternehmungen muß die öffentliche Hand wachsenden Anteil haben. Zugleich aber muß die Staatsmacht durch ihre Beteiligung an diesen Gebilden verhindern, daß sich die private Kapitalmacht als ihr Diktator aufspielt.<sup>143</sup>

Solange die Bourgeoisie dank einem engherzigen Klassenwahlrecht die Herrschaft in den Gemeindehäusern besaß, hat sie den Gemeinden im allgemeinen die Kommunalisierung nur solcher Tätigkeitszweige überlassen, an denen nichts zu verdienen war. Nur in solchen Fällen gab sie das sonst heilig gehaltene Dogma von der Überlegenheit der privaten Tätigkeit über die Gemeinwirtschaft auf. Mit der Demokratie verträgt sich die Aufrechterhaltung der bisherigen wirtschaftlichen Privilegien der Kapitalistenklasse ebensowenig wie die der politischen.<sup>144</sup>

Der Staatsbetrieb mit den Kräften und Methoden der bisherigen staatlichen Bureaukratie hat überall versagt. Er kommt für die Sozialisierung nicht mehr in Betracht. Die Staatsbetriebe sollen nach kaufmännischen Grundsätzen eingerichtet werden, nicht minder aber auch nach demokratischen. [...] Neben den Staatsbetrieben wird es, wie schon erwähnt, nicht bloß kommunale und konsumgenossenschaftliche geben, für manche Zweige und Betriebe wird sich die Form einer selbständigen Produktivgenossenschaft oder einer Gilde vielleicht besser eignen als die eines sozialisierten Betriebes. Es ist auch zu erwarten, daß es stets Tätigkeiten geben wird, in denen der Kleinbetrieb rationeller ist als der Großbetrieb. [...] Dementsprechend wird in einer sozialistischen Gesellschaft die sozialisierte Betriebsform zwar nicht die einzige, wohl aber die herrschende sein, und der Geist der Solidarität und

---

<sup>143</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands [1925] (1947), Heidelberger Programm, S. 103.

<sup>144</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands [1925] (1947), Heidelberger Programm, S. 80.

des gemeinsamen Strebens nach Hebung der allgemeinen Lebenslage und nach Sicherheit der Existenz, der heute schon die Gewerkschaften beseelt, wird sich dann in allen Betrieben geltend machen, selbst in jenen, die noch private bleiben.<sup>145</sup>

[D]ie Sozialisierung ist nicht nur eine Frage des Eigentums, sondern auch eine Sache der Organisation. Sie erheischt nicht nur einen Wechsel der Eigentümer, sondern auch einen Übergang zu einer neuen ökonomischen Organisation, und zwar nicht bloß der Arbeit im Betriebe, sondern, was nicht minder wichtig, der Versorgung des Betriebes mit Maschinen, Werkzeugen, Rohstoffen, und auf der anderen Seite eine Organisation des Absatzes der fertigen Produkte. [...] Erst schrittweise wird die Sozialisierung von der Übernahme der großen privaten Monopole an die gesellschaftliche Organisation anderer kapitalistisch betriebenen Industriezweige gehen können.<sup>146</sup>

### **2.2.2.3 Öffentliche Wirtschaft mit Augenmaß**

Die Zentrumsparlei will die geplante Wirtschafts- und Sozialpolitik im gleichen christlich-sozialen Geiste und in engster Verbindung miteinander geführt wissen. Endziel der Wirtschaft muß der Mensch und seine höhere Lebensaufgabe sein. Darum dürfen Menschenwürde und sittlicher Charakter der Arbeit niemals den reinwirtschaftlichen Zwecken geopfert werden. Die Wirtschaftsordnung muss vom Gemeinwohl getragen sein und das Gesamtwohl über den Vorteil des Einzelnen stellen. [...] Arbeit und Wirtschaft haben den Lebensbedarf des Einzelnen und der Gemeinschaft zu befriedigen, haben jedem Volksgenossen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. Dieses Ziel verlangt neben der zunehmenden Steigerung der Gütererzeugung eine gerechte Güterverteilung, die allen Volksschichten außer dem Lebensnotwendigen die Teilnahme an den Kulturwerten sichert. Die Zentrumsparlei hält grundsätzlich am Privateigentum fest und ist bestrebt, die Zahl der Eigentümer ständig zu mehren.<sup>147</sup>

### **2.2.2.4 Vorrang der Privatwirtschaft**

Die Deutsche demokratische Partei ist eine Partei der Arbeit. Ihr Ziel auf dem Gebiete der Wirtschaft ist der Staat des sozialen Rechts. Die Vergesellschaftung der

---

<sup>145</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands [1925] (1947), Heidelberger Programm, S. 67.

<sup>146</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands [1925] (1947), Heidelberger Programm, S. 65.

<sup>147</sup> Deutsche Zentrumsparlei, Richtlinien der Deutschen Zentrumsparlei, 1922, S. 2.

Produktionsmittel im Sinne allgemeiner Verstaatlichung wäre tödliche Bürokratisierung der Wirtschaft und verhängnisvolle Minderung ihres Ertrages. *Wir lehnen sie ab und halten an der Privatwirtschaft als der regelmäßigen Betriebsform fest.* Mehr als je brauchen wir gesteigerte Ergiebigkeit der Arbeit und vermehrte Erzeugung nützlicher Güter. Dazu bedürfen wir der durch das Eigeninteresse wachgehaltenen freien Selbstverantwortlichkeit, Initiative und Schaffensfreudigkeit jedes einzelnen. Notwendig ist der Schutz solcher freien Bewegung dort, wo sie durch die Entwicklung bedroht wird; notwendig ist ihre *Beschränkung* da, wo sie zu Mißbrauch führt. *Denn auch in der Wirtschaft steht das Ganze über seinen Teilen und das Volkswohl über begrenzten Gewalten und Interessen.* Auch hier müssen die hohen demokratischen Grundsätze *der persönlichen Freiheit, der sozialen Gerechtigkeit und der menschlichen Würde* sich durchsetzen.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Deutsche Demokratische Partei, Programm der Deutschen Demokratischen Partei, 1919, S. 45.



### **3 BUILDING A EUROPEAN COMMUNITY: SOCIAL SERVICE PROVISION BETWEEN INCLUSION AND ECONOMIC INTERESTS**

*Publiziert in: Kraus, Katinka, 2020, Building a European Community: social service provision between inclusion and economic interests, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 43, Heft 3, S. 406-415.  
ISSN 0344-9777*

#### **3.1 Abstract**

Inclusion and the associated provision of social services is a central fundamental right in the European Union. Social services of general interest are based on the principles of an inclusive welfare state enshrined in EU primary law. However, the European Commission tends to interpret these social services rather economically. This paper shows that the way in which these services are provided in the Member States is decisive for the categorization of an economic or non-economic activity by the European Commission. Whether social services are to be classified as being related to economic activities and, therefore, subject to the competition and internal market rules depends on their organization and structure.

## **4 DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE ZWISCHEN WETTBEWERB UND EUROPÄISCHEN VERTRÄGEN**

*Publiziert in: Kraus, Katinka, 2021, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen Wettbewerb und Europäischen Verträgen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 43, Heft 4, S. 435-443. ISSN 0344-9777*

### **4.1 Zusammenfassung**

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse werden europaweit in unterschiedlichen Organisations- und Rechtsformen erbracht. Die Spannweite reicht von privatrechtlichen Organisationsformen bis hin zur Beauftragung Dritter durch Verwaltungskooperationen. Obwohl diese Dienstleistungen und ihre Erbringungsformen im europäischen Primärrecht besondere Regularien und Schutzbestimmungen genießen, werden sie in Legislativvorhaben der Europäischen Kommission nicht immer hinreichend einbezogen. Der Aufsatz legt dar, dass dies dem subsidiären Geist der europäischen Verträge widerspricht, die diese Vielfalt europarechtlich als wichtigen Wert schützen. Anhand von wettbewerbspolitischen Initiativen der Europäischen Kommission wird die Diskrepanz zwischen vertraglichem Anspruch und europapolitischer Praxis analysiert.

## **5 INVESTITIONSENTSCHEIDUNGEN KOMMUNALER UNTERNEHMEN IM ALLGEMEINEN INTERESSE**

*Publiziert in: Kraus, Katinka, 2021, Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen im allgemeinen Interesse, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl (Z'GuG) 44, Heft 3, S. 406-452. ISSN 2701-4193*

### **5.1 Zusammenfassung**

Kommunale Unternehmen stehen bei Investitionsentscheidungen in einem Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftlichkeitsgebot und Gemeinwohlverpflichtung. Dieses Spannungsverhältnis aufgreifend legt der Aufsatz ein Verfahren dar, mit dem Investitionen kommunaler Unternehmen unter Einbeziehung ihrer öffentlichen Aufgaben priorisiert werden können. Zentral ist die methodische Einbeziehung der Gemeinwohlverpflichtung kommunaler Unternehmen. Hierbei werden operationalisierbare Indizes zur Erhebung der Gemeinwohlverpflichtung des öffentlichen Sektors bei Investitionsentscheidungen diskutiert, die weiterhin unternehmerische Flexibilität einräumen und bei begrenzten Finanzierungsspielräumen als Mechanismus zur Priorisierung von Investitionen angewendet werden können.

**I. Koeffizient der Wirtschaftlichkeit einer Investition**

**6 STUDIENBESPRECHUNG - INVESTITIONSBEDARFE UND FINAN-  
ZIELE TRAGFÄHIGKEIT IM ‚KONZERN STADT KÖLN‘**

*Publiziert in: Kraus, Katinka, 2022, Investitionsbedarfe und finanzielle Tragfähigkeit im Konzern Stadt Köln, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl (Z'GuG) 45, Heft 3, S. 526-530. ISSN 2701-4193*

## 7 FAZIT

Die Dissertation eröffnet einen Einblick in das Wesen von öffentlicher Wirtschaft in Deutschland. Im Zentrum der Untersuchungen stehen die legislativen, betriebswirtschaftlichen, historischen und politischen Rahmenbedingungen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit mit dem Ziel, die Rolle der öffentlichen Wirtschaft herauszuarbeiten, kontextual einzubetten und sowohl diachrone als auch synchrone Erklärungsmuster zu finden. Die im Rahmen der Dissertation verfassten Beiträge konzentrieren sich auf die Spezifika und die daraus resultierenden Problemfelder der öffentlichen Wirtschaft in Deutschland.

Der Beitrag „Die Genese und der parteipolitische Diskurs um öffentliche Wirtschaftstätigkeit: Evidenz aus bundesdeutschen Grundsatzprogrammen“ (Kraus 2023) verdeutlicht, dass sich ein Blick auf die Geschichte der öffentlichen Wirtschaft lohnt. Denn nur durch die Einbeziehung der Historie gemeinwirtschaftlicher Strukturen kann ihre Genese nachvollzogen werden. Dieses ideengeschichtliche Verständnis von öffentlicher Wirtschaft in Deutschland ist es, das es anschließend ermöglicht, den immer wieder zutage tretenden Konflikt zwischen europäischen Regularien und Legislativmaßnahmen einerseits sowie der deutschen Systematik der öffentlichen Wirtschaft andererseits nachvollziehbar zu machen.

Die beiden Aufsätze „Building a European Community: social service provision between inclusion and economic interests“ (Kraus 2020) und „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen Wettbewerb und Europäischen Verträgen“ (Kraus 2021(a)) arbeiten mit Blick auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse sowie auf Digitalinitiativen der Europäischen Kommission die aus deutscher Perspektive bestehenden Problematiken und Missverständnisse der europäischen Kommissionspolitik für die öffentliche Wirtschaft in Deutschland heraus.

Der Aufsatz „Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen von allgemeinem Interesse“ (Kraus 2021(b)) zeigt auf, dass auch aus einer rein deutschen Perspektive Wesen und Struktur öffentlicher Wirtschaftstätigkeit in der konkreten Unternehmenspraxis nicht immer adäquat abgebildet werden. Grund hierfür ist, dass kommunale Investitionsentscheidungen auf Ebene durch die kommunalen Eigentümer stark politisch bestimmt sind. Der politische Einfluss auf die strategischen Zielstellungen öffentlicher Unternehmen prägt und formuliert den öffentlichen Zweck dieser Unternehmen. Gleichzeitig sind öffentliche Unternehmen verselbstständigte Einheiten, die einem Wirtschaftlichkeitsgebot unterliegen. Öffentliche Unternehmen verfolgen somit einen in erster Linie nicht profitorientierten öffentlichen Zweck und zugleich klare Wirtschaftlichkeitsinteressen. Diese Bipolarität aufgreifend wird ein Modell entwickelt, wonach Investitionen kommunaler Unternehmen unter Einbeziehung ihrer öffentlichen Aufgaben priorisiert werden können.

Die thematisch ähnlich gelagerte Studienbesprechung „Investitionsbedarfe und finanzielle Tragfähigkeit im ‚Konzern Stadt Köln‘“ (Kraus 2022) beschäftigt sich mit

einer möglichen Operationalisierbarkeit von Leistungen der öffentlichen Hand aus Sicht des Konzern Stadt Köln. Sie widmet sich damit weniger der Unternehmens-, sondern vielmehr der städtischen Eigentümerperspektive im Umgang mit Investitionsentscheidungen.

Die Aufsätze dieser Dissertation eint, dass sie allesamt das Verhältnis von Gemeinwohlverpflichtung und Profitabilitätsstreben der öffentlichen Wirtschaft adressieren. Sie konzentrieren sich dabei auf die Kommunalwirtschaft in Deutschland als ein Spezifikum, das gerade mit Blick auf die Verlagerung von Politikfeldern von nationaler auf europäischer Ebene in den letzten zwei Jahrzehnten eine besondere Betrachtung notwendig erscheinen lässt. So sind im europapolitischen Kontext die besondere Position und Rolle der Kommunalwirtschaft oftmals gar nicht oder nicht hinreichend bekannt und finden folglich in der Kommissionspolitik kaum Beachtung.

Das, die öffentliche Wirtschaft konstituierende Geflecht aus Daseinsvorsorgeauftrag und Wirtschaftlichkeitsgebot wird in der Arbeit sowohl synchron als auch diachron untersucht. Die diachrone Betrachtung ermöglicht es, ein umfassendes Verständnis über die Anfänge der Kommunalwirtschaft zu erlangen und dadurch auf einem Verständnisgerüst für die synchronen Analysen aufzubauen. So zeigt der Blick auf die Genese der Kommunalwirtschaft in Deutschland, dass bereits in ihren Anfängen im 19. Jahrhundert die kommunale Gemeinwohlverpflichtung mit Gewinnerwartungen verknüpft wurde. Diese Verknüpfung wurde bis heute nicht aufgelöst, was damals wie heute immer wieder zu politischen Konflikten und Missverständnissen führt. Durch die Zusammenführung von synchronen und diachronen Erkenntnissen sollen schließlich Wesen und Eigenschaften öffentlicher Wirtschaftstätigkeit für den gegenwärtigen Blick nachvollziehbar gemacht werden.

Der anschließende Fokus auf die Auswirkungen der Europäischen Kommissionspolitik auf die deutsche öffentliche Wirtschaft macht zwei Aspekte deutlich: Erstens ist das, die öffentliche Wirtschaft in Deutschland konstituierende Spannungsverhältnis aus Wirtschaftlichkeitsinteressen und gemeinwohlorientiertem Daseinsvorsorgeauftrag ein Spezifikum, das es in anderen europäischen Staaten in der Form nur selten gibt. Die Kommissionspolitik bezieht in ihren Maßnahmen daher ein solches Spannungsverhältnis nicht hinreichend ein. Die einzelnen Regularien vonseiten der Europäischen Kommission sind sogar so ausgerichtet, dass sie das Bestehen einer auch profitorientierten öffentlichen Wirtschaft oftmals sanktioniert. Grund hierfür ist das Neutralitätsgebot, wonach kein profitorientiertes Unternehmen aufgrund seiner Eigentümerschaft vom Staat bevorzugt oder benachteiligt behandelt werden darf. Das führt dazu, dass auf europäischer Ebene Wirtschaftlichkeit zu einem wesentlichen Unterscheidungskriterium bei Regulierungsmaßnahmen wurde.

Zweitens gibt es in vielen europäischen Mitgliedsstaaten keine, einem Wirtschaftlichkeitsgebot unterliegenden, öffentlichen Unternehmen. In diesen Fällen überneh-

men häufig Verwaltungen entweder direkt oder indirekt in der Rolle als Auftraggeberin solche öffentlichen Aufgaben, die insbesondere im deutsch-österreichischen Raum durch öffentliche Unternehmen erbracht werden. Gerade jüngere Regulierungen – wie die diskutierte Digitalinitiative der Europäischen Kommission aufzeigt – adressieren den öffentlichen Sektor. Gemeint sind oftmals in erster Linie Verwaltungen, umfasst sind aber alle Formen der öffentlichen Wirtschaft. Das Resultat sind dann Regulierungen, die im Extremfall sogar zu Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der Privat- und zuungunsten der öffentlichen Wirtschaft führen können.

Auch in der Frage einer adäquaten Investitionspolitik für die Kommunalwirtschaft und für kommunale Anteilseignerrinnen ist das Spannungsverhältnis aus Wirtschaftlichkeitsgebot und Daseinsvorsorgeauftrag erneut wesentliches Thema. Es wird deutlich, dass es immer noch an Mechanismen fehlt, welche Aufgaben von allgemeinem Interesse in unternehmerische Investitionsentscheidungen strukturiert einbeziehen. Der Ansatz für eine Investitionspriorisierung von kommunalwirtschaftlichen Investitionsvorhaben zeigt auf, dass es schon auf Unternehmensebene einen Trade off zwischen Gemeinwohlorientierung und Wirtschaftlichkeit gibt. So ist es bereits auf „unterster Ebene“ schwierig, beide Aspekte erstens zu verwirklichen und zweitens so abzubilden, dass darauf basierend objektive Entscheidungen getroffen werden können. Genau deshalb bedarf es Instrumente, die sich dieses Spannungsverhältnis aus Wirtschaftlichkeitsgebot und Daseinsvorsorgeauftrag bewusst machen und zugleich beide Pole möglichst austariert im Einklang halten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die unterschiedlichen Betrachtungswinkel immer wieder auf das Zusammenspiel von Daseinsvorsorge und Profitabilität als wesentliche Konstituenten der öffentlichen Wirtschaft zurückkommen. Dabei werden insbesondere die Gegensätzlichkeit und die gemeinsamen Anknüpfungspunkte des Daseinsvorsorgeauftrags und des Wirtschaftlichkeitsgebots für die öffentliche Wirtschaft in den Blick genommen. Die mit dieser Dissertation verbundene Hoffnung ist es, dass die gewonnen Erkenntnisse in dem Sinne nutzbar gemacht werden, als dass das Spannungsverhältnis aus Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit, welches letztlich die öffentliche Wirtschaft in Deutschland konstituiert, allgemeine Anerkennung erfährt.

## **Eidesstattliche Erklärung**

nach § 8 Abs. 3 der Promotionsordnung vom 17.02.2015

Hiermit versichere ich an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Arbeit selbstständig und ohne die Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Aussagen, Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet. Bei der Auswahl und Auswertung folgenden Materials haben mir die nachstehend aufgeführten Personen in der jeweils beschriebenen Weise entgeltlich/unentgeltlich (zutreffendes unterstreichen) geholfen:

- Ergebnisse aus der Projektgruppe „Investitionspriorisierung“ der Stadtwerke Köln GmbH bestehend aus Rainer Plaßmann, Sebastian Bucher und Jürgen Piron
- Teile der Tabelle 7 aus Kapitel 5 „Gründungen kommunaler Unternehmen in Deutschland“ durch den Verband Kommunaler Unternehmen zur Verfügung gestellt

Weitere Personen, neben den ggf. in der Einleitung der Arbeit aufgeführten Koautorinnen und Koautoren, waren an der inhaltlich-materiellen Erstellung der vorliegenden Arbeit nicht beteiligt. Insbesondere habe ich hierfür nicht die entgeltliche Hilfe von Vermittlungs- bzw. Beratungsdiensten in Anspruch genommen. Niemand hat von mir unmittelbar oder mittelbar geldwerte Leistungen für Arbeiten erhalten, die im Zusammenhang mit dem Inhalt der vorgelegten Dissertation stehen.

Die Arbeit wurde bisher weder im In- noch im Ausland in gleicher oder ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Ich versichere, dass ich nach bestem Wissen die reine Wahrheit gesagt und nichts verschwiegen habe.

Ich versichere, dass die eingereichte elektronische Fassung der eingereichten Druckfassung vollständig entspricht.

Die Strafbarkeit einer falschen eidesstattlichen Versicherung ist mir bekannt, namentlich die Strafdrohung gemäß § 156 StGB bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bei vorsätzlicher Begehung der Tat bzw. gemäß § 161 Abs. 1 StGB bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bei fahrlässiger Begehung.

Köln, 04.05.2024

Katinka Kraus



## **Lebenslauf**

### **Persönliche Angaben**

Katinka Svenja Kraus, geboren am 9. März 1991 in Bonn

### **Universitäre Ausbildung**

04/2019 – 07/2024	Promotionsstudium an der Universität zu Köln, Cologne Graduate School in Management, Economics and Social Sciences, Sozialwissenschaften
09/2015 – 08/2017	Master of Arts, Universitäten Paris-Sorbonne und Bonn, Studienrichtung Deutsch-Französische Studien
10/2011 – 01/2016	Bachelor of Arts, Universität Bonn, Studienrichtung Französisch, Geschichte und Bildungswissenschaften
10/2010 – 09/2015	Bachelor of Arts, Universität Bonn, Studienrichtung Germanistik und Rechtswissenschaften

### **Beruflicher Werdegang**

Seit 12/2023	Referentin bei DB Vertrieb GmbH, Frankfurt a.M.
01/2021 – 11/2023	Projektmanagerin bei Deutschlandtarifverbund GmbH, Frankfurt a.M.
04/2020 – 12/2020	Policy Officer bei SGI Europe (ehemals CEEP), Brüssel
06/2017 – 03/2020	Trainee und Referentin bei Stadtwerke Köln GmbH
04/2015 – 09/2017	Schlossführerin bei Schlösser Brühl
09/2015 – 07/2016	studentische Hilfskraft beim Deutschen Historischen Institut Paris