

# 1. Grundlagen der öffentlichen Verwaltung

## 1.1 Einführung

### 1.1.1 Begriff

Begriffserklärungen, welche die Vielgestaltigkeit der öffentlichen Verwaltung vollständig zu erfassen vermögen, liegen bislang nicht vor. Nach Blickwinkel und Erkenntnisinteressen werden stets nur bestimmte Dimensionen dieses Begriffs abgebildet. Insbesondere die Rechtswissenschaft hat sich aufgrund ihrer fachlichen Nähe zur öffentlichen Verwaltung mit Hilfe verwaltungsrechtlicher Literatur um eine Definition bemüht.

So unterscheidet Stober mit Blick auf die vielseitigen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zwischen einem

- **materiellen,**
- **organisatorischen** und
- **formellen**

Verwaltungsbegriff (vgl. Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R. und Kluth, W.: Verwaltungsrecht, S. 43 ff., § 3).

Der **materielle Verwaltungsbegriff** umfasst „[...] eine mannigfaltige, d. h. zeitlich andauernde Besorgung mehrerer Angelegenheiten, und dass der Verwaltende (wie der Waltende) selbst handelnd beteiligt ist und nicht wie ein Richter als Unbeteiligter lediglich urteilt.“ (Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R. und Kluth, W.: Verwaltungsrecht, S. 45, § 3, 9). Als Definitionskriterium beinhaltet der materielle Verwaltungsbegriff den spezifischen Inhalt des öffentlichen Verwaltens. Materiell gesehen bedeutet inhaltliche Verwaltung die „eigentliche“ Verwaltungstätigkeit, d. h. alles außer dem, was Rechtsprechung i. e. S. nicht ist, bzw. dem, was weder Gesetzgebung oder Rechtsprechung, noch Regierungstätigkeit und militärische Verteidigung i. w. S. umfassen. Hier besteht die Problematik einer positiven Umschreibung.

Der **organisatorische Verwaltungsbegriff** umfasst „[...] die Gesamtheit derjenigen Glieder und Organe der Europäischen Union sowie der inneren staatlichen Organisation, die in der Hauptsache zur öffentlichen Verwaltung im materiellen Sinne bestellt sind. Die Glieder und Organe [der EU] unterscheiden sich von den Organen der Gesetzgebung, der Regierung und

der Rechtsprechung [der Bundesrepublik Deutschland], die allerdings auch je ihre (öffentliche) Verwaltung haben“ (Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R. und Kluth, W.: Verwaltungsrecht, S. 49, § 3, 22). Der organisatorische Verwaltungsbegriff beinhaltet diese drei Organe nicht, da er lediglich die ihnen zugeordneten Verwaltungen miteinbezieht. Das heißt, dass die Organe der Gesetzgebung (Bundestag, Landtage) ihre Bundestags- bzw. Landtagsverwaltung haben, die Organe der Regierung (Bundesregierung, Landesregierung) ihre Bundesministerien bzw. Landesministerien und die Organe der Rechtsprechung ihre jeweiligen Justizverwaltungen. Der jeweilige Verwaltungsapparat der drei genannten Organe ist also im organisatorischen Verwaltungsbegriff enthalten. Ebenso die übrigen Verwaltungsorgane, wie z. B. der Hauptverwaltungsbeamte oder die Vertretung bzw. der Rat. In diesem Fall werden als Definitionskriterium die Subjekte („Wer“) öffentlichen Verwaltens herangezogen. Also impliziert dieser Verwaltungsbegriff die Gesamtheit der Verwaltungsträger, der Verwaltungsorgane und sonstigen Verwaltungseinrichtungen, mit anderen Worten, die „Verwaltungsorganisation“ als Gesamtheit.

Der **formelle Verwaltungsbegriff** umfasst „[...] jene Tätigkeit, die von den in der Hauptsache zur Verwaltung im materiellen Sinne berufenen Organen eines Gemeinwesens wahrgenommen wird. Das gilt unabhängig davon, ob sie materiell verwaltend, regierend, gesetzgebend oder auch rechtsprechend ist“ (Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R. und Kluth, W.: Verwaltungsrecht, S. 49, § 3, 23). Formell gesehen beinhaltet dieser Verwaltungsbegriff die gesamte von den Verwaltungsbehörden (im organisatorischen Sinn) ausgeübte Tätigkeit, ohne Rücksicht auf ihren materiellen Gehalt.

Der **formelle Verwaltungsbegriff** ist damit inhaltlich weiter gefasst als der **materielle Begriff**, denn

- im materiellen Verwaltungsbegriff i. e. S. ist die Rechtsprechung nicht enthalten und
- der materielle Verwaltungsbegriff i. w. S. umfasst weder Gesetzgebung, Rechtsprechung, Regierungstätigkeit noch militärische Verteidigung. Der formelle Verwaltungsbegriff ist auch weiter als der organisatorische Begriff gefasst, denn dieser umfasst die drei Gewalten als Organ nicht.

Die öffentliche Verwaltung soll nicht als abstraktes Verwaltungsgebilde dargestellt werden, sondern in Form ihrer realen Erscheinungsformen in Wirtschaft und Verwaltung. Diese sind wiederum gegliedert in Organisationseinheiten, die mit sachlichen und personellen Ressourcen ausgestattet sind. Dazu wird im nächsten Abschnitt die öffentliche Verwaltung anhand ihrer Stellung und ihrer Abgrenzung im System der staatlichen Grundfunktionen bestimmt. Anschließend wird die Rolle der öffentlichen Verwaltung unter dem Aspekt der Eingliederung in den volkswirtschaftlichen Sektor thematisiert. Zum Abschluss werden die einzelnen Organisationseinheiten der öf-

fentlichen Verwaltung aus mikroökonomischer Sicht betrachtet, d. h. als ein System von Betrieben im betriebswirtschaftlichen Sinne.

### 1.1.2 Öffentliche Verwaltung im System der staatlichen Grundfunktionen

Zur Wahrnehmung der staatlichen Grundfunktionen bzw. der Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative sind im Staatswesen der Bundesrepublik Deutschland komplexe organisatorische Gebilde personeller und sächlicher Mittel geschaffen worden.

Im Bereich der **Legislative** sind dies die Parlamente (Bundestag, Bundesrat und Landtage) mit den Ausschüssen und sonstigen politischen Gremien (Arbeitskreise, Fraktionen, Delegationen etc.). Ihre primäre Aufgabe ist die Gesetzgebung und darüber hinaus die Wahrnehmung weiterer wichtiger Funktionen wie die Wahl des Regierungschefs, die Kontrolle der Exekutive sowie grundlegende Entscheidungen, z. B. über Auslandseinsätze der Bundeswehr durch den Bundestag.

Zur **Exekutive** – der vollziehenden Gewalt – gehören

- die Bundesregierung und die Landesregierungen (**d. h. die Gubernative**) sowie
- die Dienststellen, Behörden und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung (**d. h. die Administrative**) einschließlich der untersten Ebene der öffentlichen Verwaltung, den Kommunen mit ihren Kommunalverwaltungen und ihren politischen Vertretungskörperschaften (Vertretung, Gemeinderat, Stadtrat, Stadtverordnetenversammlung etc.).

Sowohl die **Gubernative** als auch die **Administrative** sind als Exekutive in ihrem operativen und dispositiven Handeln kooperativ miteinander verbunden, sodass von einer strukturellen und prozessualen Einheit gesprochen werden kann. Diese Einheit wird begrifflich als „politisch-administratives System“ bezeichnet.

Das exekutive System besteht somit aus einem zweistufigen Staatsaufbau (Bund und Länder) sowie einem dreistufigen Verwaltungsaufbau (Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung).

Zur **Judikative** – der Rechtsprechung – gehören neben der für Zivil- und Strafsachen zuständigen **Ordentlichen Gerichtsbarkeit**:

- den Amtsgerichten,
- den Landgerichten und
- den Oberlandesgerichten

auch die **vier sogenannten Fachgerichtsbarkeiten**:

- die Arbeitsgerichtsbarkeit,
- die Finanzgerichtsbarkeit,
- die Sozialgerichtsbarkeit und
- die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Hinzu kommen die **obersten Bundesgerichte**:

- das Bundesverfassungsgericht,
- der Bundesgerichtshof,
- das Bundesarbeitsgericht,
- das Bundesverwaltungsgericht,
- das Bundessozialgericht und
- der Bundesfinanzhof.

Der Schwerpunkt der öffentlichen Verwaltung liegt zwar auf der Exekutive, aber auch die Legislative und Judikative werden, z. T. mit erheblichen personellen und sächlichen Ressourcen, gesteuert.

- Dies geschieht im Bereich der Legislative durch die Parlamentsverwaltungen und
- bei der Judikative durch die Gerichtsverwaltungen, den Justizvollzug sowie insbesondere den ministeriellen Bereich der Justiz.

Diese „Einbindung“ der Gerichtsbarkeit in die exekutiven Strukturen ist jedoch umstritten. So werden beispielsweise vom Justizminister initiierte, betriebswirtschaftlich ausgerichtete Reformmaßnahmen, die zu mehr Effizienz und Effektivität im Gerichtswesen beitragen sollen, von der Richterschaft mit Verweis auf die in Art. 97 GG festgeschriebene richterliche Unabhängigkeit weitgehend abgelehnt, zumindest aber mit Skepsis betrachtet. Die Ausübung der Dienstaufsicht durch den Justizminister und das Recht des Fachministers, den jährlichen Justizhaushalt aufzustellen und ins Parlament einzubringen, werden von der Richterschaft auch sehr kritisch gesehen.

### 1.1.3 Öffentliche Verwaltung in volkswirtschaftlicher Sicht

#### 1.1.3.1 Volkswirtschaftliche Sektoren

Im volkswirtschaftlichen Rechnungswesen wird das ökonomische Geschehen eines Staats periodenbezogen dargestellt. Dies geschieht in aggregierter Form, indem alle wirtschaftenden Organisationseinheiten zu **Sektoren** zusammengefasst werden:

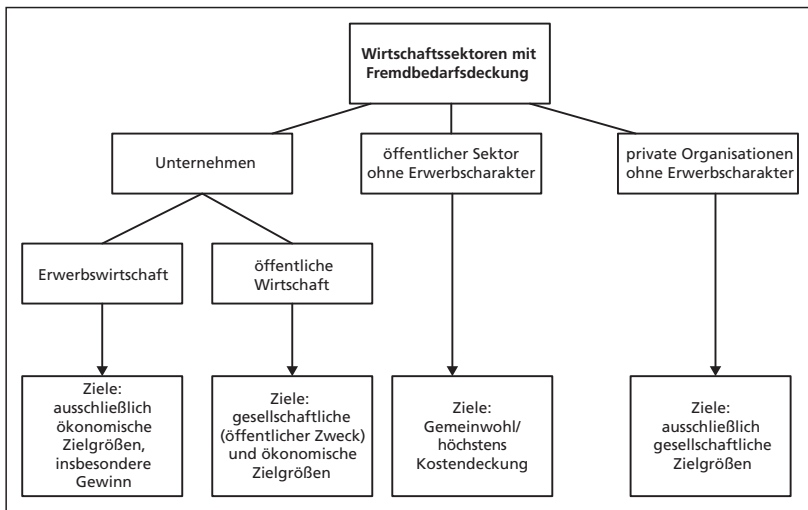
- Unternehmen,
- öffentlicher Sektor/Staat,
- private Organisationen ohne Erwerbscharakter und
- private Haushalte.

In diesem System ist die öffentliche Verwaltung Bestandteil des öffentlichen Sektors und gleichermaßen – wie die Wirtschaftseinheiten der anderen Sektoren – am Wirtschaftsleben beteiligt. Sie fragt Güter (Sachgüter und Dienstleistungen) für ihre Leistungserstellung nach, produziert Güter (Sachgüter und Dienstleistungen) für den individuellen und kollektiven Bedarf und entzieht den Wirtschaftssubjekten finanzielle Mittel in Form von Steuern und speziellen Leistungsentgelten. Die Tätigkeit dieses Sek-

tors dient damit der Befriedigung fremder Bedürfnisse ebenso wie die der Unternehmen und der privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter.

Die privaten Haushalte dienen definitionsgemäß ausschließlich der Deckung des eigenen Bedarfs. Sie werden im Folgenden nicht näher betrachtet.

Ein wesentliches Kriterium für eine Abgrenzung und Unterscheidung der Sektoren mit Fremdbedarfsdeckung sind die Oberziele, die sie mit ihrer Leistungserstellung und -abgabe verfolgen und dabei insbesondere die Art ihrer Zielgrößen (siehe nachfolgende Abbildung).



**Abb. 1:** Wirtschaftssektoren (eigene Abb. 2018)

### 1.1.3.1.1 Unternehmen

#### 1.1.3.1.1.1 Erwerbswirtschaft

Die **Erwerbswirtschaft** ist der erste Teilsektor der Unternehmen:

- Zu diesem Teilbereich innerhalb des Unternehmenssektors gehören alle Unternehmen bzw. Betriebe, die ausschließlich ökonomische Zielgrößen verfolgen (Gewinn, Umsatz, Marktanteile etc.), wobei die Gewinnerzielung die dominierende Stellung einnimmt. Diese Betriebe befinden sich vollständig oder mehrheitlich in privater Hand und dienen primär dem Einkommenserwerb ihrer Eigentümer, weswegen sie als Erwerbswirtschaft bezeichnet werden. Dazu gehören die Unternehmen im Bereich der Automobilbranche (auch der Volkswagen Konzern, obwohl das Land Niedersachsen 20 % der Kapitalanteile hält), die privaten Großbanken, der Maschinenbau, die chemische und pharmazeutische Industrie etc.

Außerdem gehören hierzu nicht nur die Großunternehmen, sondern auch der Mittelstand bis hin zu den kleineren Handwerksbetrieben.

- Zum erwerbswirtschaftlichen Sektor werden auch genossenschaftliche Betriebe wie zum Beispiel Einkaufs- und Absatzgenossenschaften, Genossenschaftsbanken etc. gezählt. Diese Genossenschaften sollen nicht nur selbst Gewinne erzielen, sondern ebenso ihre Mitglieder bei deren Einkommenserwerb unterstützen, indem sie Leistungen für ihre Mitglieder zu kostengünstigen Bedingungen bereitstellen.

#### 1.1.3.1.1.2 Öffentliche Wirtschaft

Die **Öffentliche Wirtschaft** ist der zweite Teilsektor der Unternehmen:

- Dieser Teilsektor umfasst alle Unternehmen bzw. Betriebe, die – so wie es im kommunalen Bereich bezeichnet wird – zur wirtschaftlichen Betätigung gehören. Charakteristisch für diese Art der Betätigung ist ein dualistisches Zielsystem. An erster Stelle haben sie einem öffentlichen Zweck bzw. Auftrag zu dienen. Soweit es die Zweckerfüllung zulässt, ist das nachgeordnete Ziel eine angemessene Gewinnerwirtschaftung.
- So heißt es in § 149 I NKomVG (gleichlautende Vorschriften sind auch in den GO der übrigen Bundesländer vorhanden): „Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt der Kommunen erwirtschaften, soweit dies mit ihrer Aufgabe der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist.“
- Solche Vorschriften – vergleichbar mit denen in Nds. –, welche die wirtschaftliche Betätigung mit einer Gewinnerzielung verknüpfen, finden sich z. B. auch in folgenden Bundesländern:
  - Art. 95 I GO Bayern (gemeindliche Unternehmen sind unter Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze zu führen),
  - § 102 III GO Baden-Württemberg (Ertrag für den Haushalt),
  - § 100 I Brandenburg (Absicht der Gewinnerzielung),
  - § 121 VIII HGO Hessen (Überschuss für den Haushalt),
  - § 75 I GO Mecklenburg-Vorpommern (Ertrag für den Haushalt),
  - § 109 I GO Nordrhein-Westfalen (Ertrag für den Haushalt),
  - § 85 III Rheinland-Pfalz (Überschuss für den Haushalt),
  - § 116 I KSVG Saarland (Ertrag für den Haushalt),
  - § 94a IV GO Sachsen (Ertrag für den Haushalt),
  - § 107 GO Schleswig-Holstein (marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals) und
  - § 75 I, II GO Thüringen (Ertrag für den Haushalt – marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals mit zusätzlicher Rücklagenbildung).
- Nicht berücksichtigt sind die Verfassungen der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.
- Eine Definition zur Höhe des angemessenen Gewinns bzw. des Ertrags für den Haushalt der Kommune enthält § 149 II NKomVG: „Die Erträge jedes Unternehmens sollen mindestens alle Aufwendungen ein-

schließlich der marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals decken und Zuführungen zum Eigenkapital (Rücklagen) ermöglichen, die zur Erhaltung des Vermögens des Unternehmens sowie zu seiner technischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung notwendig sind. Zu den Aufwendungen gehören auch

1. angemessene Abschreibungen,
  2. die Steuern,
  3. die Konzessionsabgabe,
  4. die Zinsen für die zu Zwecken des Unternehmens aufgenommenen Schulden,
  5. die marktübliche Verzinsung der von der Kommune zur Verfügung gestellten Betriebsmittel sowie
  6. die angemessene Vergütung der Leistungen und Lieferungen von Unternehmen und Verwaltungszweigen der Kommune für das Unternehmen.“
- Die Zuordnung der kommunalen Aufgaben zu den Kategorien der wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Betätigung ist in den einzelnen Bundesländern z. T. unterschiedlich geregelt. So gilt in Rheinland-Pfalz – im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern – die Einschränkung, dass nur Gewinne erwirtschaftet werden dürfen, wenn es sich bei der wirtschaftlichen Betätigung zugrunde liegenden Aufgabe nicht um eine Pflichtaufgabe handelt. Da die Wasserversorgung in diesem Bundesland zu den gemeindlichen Pflichtaufgaben gehört, entfällt die Möglichkeit der Gewinnerzielung für diese Aufgabe. Für die Wasserversorgung gilt das Kostendeckungsprinzip des kommunalen Abgabenrechts. Damit ist diese Regelung für die Einwohner und Unternehmen von Rheinland-Pfalz ein ökonomischer Vorteil, für die Kommunen hingegen ein wirtschaftlicher Nachteil, da dadurch keine angemessenen Gewinne durch die Wasserversorgung zur Refinanzierung des Haushalts realisiert werden dürfen.
  - Die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Betätigung sind eng gefasst. So heißt es zum Beispiel im Kommunalrecht des Landes Niedersachsen (§ 136 I NKomVG):  
„Die Kommunen dürfen sich zur Erledigung ihrer Angelegenheiten wirtschaftlich betätigen. Sie dürfen Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn und soweit
    1. der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
    2. die Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu
      - a) der Leistungsfähigkeit der Kommunen und
      - b) zum voraussichtlichen Bedarf stehen und
    3. der öffentliche Zweck **nicht besser und wirtschaftlicher** durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Satz 2 Nr. 3 gilt nicht für die wirtschaftliche Betätigung zum Zweck der Energieversorgung, der Wasserversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der Einrichtung und des Betriebs von Telekommunikationsnetzen einschließlich des Erbringens von Telekommunikationsdienstleistungen insbesondere für Breitbandtelekommunikation. Betätigungen nach Satz 3 sind durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt. Zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks nach Satz 2 Nr. 1 darf die Kommune Betätigungen nach Satz 3 auf Gebiete anderer Kommunen erstrecken, wenn deren berechnete Interessen gewahrt sind; Betätigungen zum Zweck der Wasserversorgung bedürfen des Einvernehmens der betroffenen Kommune. Bei gesetzlich liberalisierten Betätigungen gelten nur die Interessen als berechnete, die nach den maßgeblichen Vorschriften eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen. Wirtschaftliche Betätigungen der Kommune zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien zu dem in § 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes genannten Zweck sind abweichend von den Sätzen 1 bis 4 auch zulässig, wenn nur die Voraussetzungen des Satzes 2 Nr. 2 Buchst. a vorliegen. Für Betätigungen nach Satz 7 gelten die Sätze 5 und 6 entsprechend.

Die Beschränkung nach Satz 2 Nr. 3 dient auch dem Schutz privater Dritter, die sich entsprechend wirtschaftlich betätigen oder betätigen wollen.“ Zusätzlich ist das Klagerecht für Private gegen die wirtschaftliche Betätigung der Kommune abgeschafft worden (vgl. o. V.: Wirtschaftliche Betätigung, S. 1).

Damit hat die Landesregierung von Niedersachsen 2016 eine Neufassung von § 136 NKomVG in der Form vorgenommen, wie dieser bis 2004 inhaltlich formuliert war, dass die Gründung oder Übernahme eines wirtschaftlichen Unternehmens nur verboten wird, wenn ein Privater die mit der Unternehmenserrichtung verfolgte öffentliche Aufgabe besser und wirtschaftlicher als ein kommunaler Träger erfüllen kann.

Außerdem wurde die Versorgung mit Breitbandtelekommunikation als wirtschaftliche Betätigung erlaubt und eine Lockerung des Örtlichkeitsprinzips in der Energie- und Wasserversorgung, des ÖPNV und der Telekommunikation vorgenommen, wenn berechnete Interessen anderer Kommunen gewahrt bleiben (vgl. Mohl, A.: Kabinettsbeschluss, o. S.).

Kommunale Unternehmen müssen also nicht mehr besser und wirtschaftlicher als private Unternehmen sein. Gleich gut zu sein, ist mit der Gesetzänderung wieder ausreichend, um wirtschaftlicher Betätigung nachgehen zu dürfen. Diese Gesetzänderung ist bei den Industrie- und Handwerkskammern sowie beim Steuerzahlerbund Niedersachsen nicht unumstritten, wird dagegen aber von den kommunalen



Spitzenverbänden Niedersachsens begrüßt (vgl. o. V.: Kammern, S. 1; o. V.: Kommunale Pleiten, S. 1).

- Welche öffentlichen Aufgaben zur wirtschaftlichen Betätigung gehören, ist in den Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen der Länder nicht explizit aufgeführt. Stattdessen findet sich dort eine Negativabgrenzung.

So sind in § 136 III NKomVG alle Aufgaben genannt, die **nicht** zur wirtschaftlichen Betätigung gehören und somit nicht mit der Absicht einer angemessenen Gewinnerzielung erbracht werden dürfen.

Dazu gehören z. B.

- „Einrichtungen, zu denen die Kommune gesetzlich verpflichtet ist,
- Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, des Sports und der Erholung, des Gesundheits- und Sozialwesens, des Umweltschutzes sowie solche ähnlicher Art und
- Einrichtungen, die als Hilfsbetriebe ausschließlich der Deckung des Eigenbedarfes der Kommune dienen.“

Wie aus der obigen Abgrenzung der wirtschaftlichen Betätigung ersichtlich ist, gehört im kommunalen Bereich die **Entsorgung** zur nicht-wirtschaftlichen Betätigung, dagegen stellt die **Versorgung** eine wirtschaftliche Betätigung dar.

Beispiele für Unternehmen bzw. Betriebe der öffentlichen Wirtschaft, im Folgenden als öffentliche Betriebe bezeichnet, sind im kommunalen und staatlichen Bereich:

- Versorgungsunternehmen (Gas, Strom, Wasser, ÖPNV), die als Stadtwerke der Daseinsvorsorge dienen,
  - das öffentlich-rechtliche Kreditgewerbe (kommunale Sparkassen, Landesbanken, Spezialbanken auf Bundesebene wie z. B. die Kreditanstalt für Wiederaufbau),
  - staatliche Lotto- und Toto-Gesellschaften etc.
- Diese öffentlichen Betriebe werden als Eigengesellschaften bezeichnet, sofern sie als Kapitalgesellschaft (AG, GmbH) geführt werden und sich das Kapital zu 100 % in öffentlicher Hand befindet. Hier wird auch von einer Privatisierung im formellen Sinne gesprochen. Sie stellen gemischtwirtschaftliche Betriebe dar, falls private Anteilseigner mit einer Minderheitsbeteiligung vorhanden sind, was z. T. bei Stadtwerken zutrifft. Wenn ein Privater beteiligt ist, wird dies auch eine Privatisierung im teilmateriellen Sinne genannt.

Hervorgerufen durch die Finanznot der öffentlichen Haushalte, werden öffentliche Betriebe verstärkt von Eigengesellschaften in gemischt-wirtschaftliche Betriebe überführt oder gehen mehrheitlich bis vollständig in private Hand über (sogenannter Verkauf des „Tafelsilbers“). Die kontroversen Diskussionen über solche Privatisierungen dauern an. Aber es gibt auch wiederum die Gegenbewegung der Privatisierung: Die Rekommunalisierung oder Verstaatlichung von

materiell (teil)privatisierten Ver- und Entsorgungsunternehmen (z. B. Berliner Wasserbetriebe, Thüga Holding GmbH und Co. KGaA).

- Die öffentliche Wirtschaft ist einem starken politischen und ökonomischen Druck ausgesetzt. So werden zum einen die Wettbewerbsverzerrungen zwischen privaten und öffentlichen Anbietern kritisiert, was zu einer weitgehenden Liberalisierung der Strom- und Telekommunikationsmärkte durch die Erlasse der EU-Wettbewerbskommission geführt hat. Dadurch sind vornehmlich die Gebietsmonopole der Versorgungsunternehmen entfallen.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Abschaffung der Gewährträgerhaftung (Vollhaftung des Landes- bzw. Kommunalhaushalts für Landesbanken bzw. Sparkassen) und der Anstaltslast (Pflicht der öffentlichen Hand zur adäquaten Kapitalausstattung ihrer Bank) beim öffentlich-rechtlichen Kreditgewerbe.

- Von den öffentlichen Betrieben sind die sogenannten gemeinwirtschaftlichen Betriebe abzugrenzen, die eine ähnlich gelagerte dualistische Zielsetzung verfolgen, sich aber vollständig in privater Hand befinden. Dazu gehören beispielsweise die früheren Gewerkschaftsunternehmen (Neue Heimat, Coop, Bank für Gemeinwirtschaft etc.). An die Stelle des öffentlichen Auftrags tritt die preisgünstige Bereitstellung verschiedener Güter insbesondere für einkommensschwächere Schichten in der Arbeitnehmerschaft, so z. B. die Bereitstellung von Wohnraum, Konsumgütern, Finanzdienstleistungen etc. Ebenso wie bei den öffentlichen Betrieben ist auch hier ein angemessener Gewinn zu erwirtschaften. Diese Konzeption hat sich in der Praxis aus vielerlei Gründen als nicht überlebensfähig erwiesen, sodass dieser Bereich mittlerweile nur noch in rudimentären Formen existiert, z. B. gibt es im Wohnbereich viele Wohnungsbaugenossenschaften, etwa der Spar- und Bauverein eG und Heimkehr eG in Hannover und die Genossenschaftsbanken in Deutschland (z. B. Sparda-Banken).

#### 1.1.3.1.2 Öffentlicher Sektor ohne Erwerbscharakter

Der öffentliche Sektor ohne Erwerbscharakter lässt sich wie folgt charakterisieren:

- Zu diesem Sektor gehören alle Organisationseinheiten, die für die Wahrnehmung der genannten staatlichen Grundfunktionen (Legislative, Judikative, Exekutive) vorgehalten werden, und damit auch die gesamte öffentliche Verwaltung als Teil der Exekutive.
- Das Verwaltungshandeln hat als oberstes Ziel ausschließlich für das Gemeinwohl bzw. die allgemeine Wohlfahrt zu sorgen. Soweit ökonomische Zielsetzungen verfolgt werden, geht es grundsätzlich nicht um Gewinnerzielung, sondern um die Finanzierung der Produktion von Verwaltungsleistungen. Hier ist das gesamte Finanzierungsspektrum vorhanden: Von der Erhebung kostendeckender Leistungsentgelte bis