

## Zur Betriebsführung und Rechtsform öffentlicher Unternehmen

Zur Betriebsführung und Rechtsform öffentlicher Unternehmen  
Monika Wulf-Mathies (Hrsg.)  
Christoph Landerer, Dietmar Röhrich  
1991  
Bund Verlag  
ISBN 3-7663-2226-5



### ■ Beschreibung

Ausgehend von den Erwartungen der Bürger formulieren die Autoren Grundsätze für die Betriebsführung öffentlicher Unternehmen. Sie prüfen, inwieweit die verschiedenen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Gestaltungsformen neuen Ansprüchen gerecht werden und welche Perspektiven sich für öffentliches Wirtschaften spielt nicht zuletzt auch die Mitbestimmungsfrage eine Rolle.

## ■ Vorwort

---

In der Reformdebatte über den öffentlichen Dienst sind auch die Unternehmen und Einrichtungen von Bund, Ländern und Gemeinden Gegenstand des Interesses. Gestiegene Dienstleistungserwartungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie vielerorts zutage tretende Umweltprobleme erfordern neue Formen der Organisation und des Managements öffentlicher Unternehmen.

Doch welche Strukturen erweisen sich als geeignet, um den veränderten Anforderungen gerecht zu werden? Mögliche Antworten können keineswegs allgemeingültiger Natur sein. Sie sind das Ergebnis politischer Entscheidungen und geprägt von Grundauffassungen über den Umfang prozess- und ordnungspolitischer Maßnahmen des Staates. Hierüber gibt es auch in den Gewerkschaften unterschiedliche Auffassungen.

Die vorliegende Veröffentlichung ist ein pointierter Diskussionsbeitrag in der Debatte zur Zukunft öffentlicher Unternehmen. Sie ist ein Ergebnis des von der Gewerkschaft C)TV beantragten und von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten, zwischen 1984 und 1986 an der Freien Universität Berlin durchgeführten Forschungsprojekts "Perspektiven öffentlicher Unternehmen". In diesen Band sind auch Erkenntnisse eingeflossen, die im Rahmen eines vorgeschalteten Projekts über die Berliner Eigenbetriebe gesammelt wurden, in dem diese unter technischen, wirtschaftlichen und personellen Gesichtspunkten untersucht und Vorschläge zur Weiterentwicklung ihrer internen Strukturen einschließlich der Mitbestimmungsproblematik erarbeitet wurden.

Dr. Monika Wulf-Mathies

## ■ Inhaltsverzeichnis

---

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

### *Erstes Kapitel*

#### *Zwischen Privatisierung und Ausbau – öffentliche Unternehmen in der Bundesrepublik*

1. Öffentliche Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland
2. Abgrenzung des Untersuchungsbereichs
3. Privatisierung
  - 3.1 Die wirtschaftliche Entwicklung als Hintergrund der Privatisierungsdiskussion
  - 3.2 Formen der Privatisierung
  - 3.3 Öffentliche Unternehmen – eine Finanzquelle ihrer Träger?
4. Qualitatives Wachstum durch Ausbau der öffentlichen Unternehmen

### *Zweites Kapitel*

#### *Betriebsführungsgrundsätze für öffentliche Unternehmen*

1. Zur Notwendigkeit von Betriebsführungsgrundsätzen
2. Allgemeine Grundsätze öffentlichen Wirtschaftens
3. Grundsätze für die Unternehmensverfassung und die Arbeitsorganisation
  - 3.1 Sinnvolle Kompetenzabgrenzung zwischen Politik und Betrieb
  - 3.2 Beteiligung der Arbeitnehmer im Rahmen der Unternehmensmitbestimmung
  - 3.3 Berücksichtigung von Konsumenteninteressen
  - 3.4 Gewährleistung von Tarifautonomie und Beteiligungsrechten
  - 3.5 Humanisierung der Arbeit
4. Bedarfs- und umweltorientiertes Leistungsangebot
  - 4.1 Welche Leistungen sind durch öffentliche Unternehmen zu erstellen?
  - 4.2 Gewährleistung einer hohen Leistungsqualität
  - 4.3 Verantwortungsbewusste Leistungsmengenplanung
  - 4.4 Eigenerstellung oder Fremdbezug?
5. Kostengünstige und unabhängige Finanzierung der öffentlichen Unternehmen
  - 5.1 Finanzierungsprobleme und Finanzierungsziele
  - 5.2 Gewinne stehen einer preiswerten Leistungserbringung entgegen
  - 5.3 Problematische Geldmittelquellen
  - 5.4 Wer soll die Mittel aufbringen?
6. Festlegung der Preise und Tarife
  - 6.1 Zur aktuellen Situation der Kalkulation von Preisen und Tarifen
  - 6.2 Kostenorientierung als Ausgangsprodukt
  - 6.3 Ausnahmen von der produktartbezogenen Kostendeckung
  - 6.4 Politische Preise
  - 6.5 Die Kostenermittlung
  - 6.6 Kalkulationsverfahren
  - 6.7 Die Gemeinkostenproblematik

### *Drittes Kapitel*

#### *Gesellschaftsbezogenes Rechnungswesen als Entscheidungs- und Kontrollinstrument*

1. Ansprüche an ein effizientes Rechnungswesen
2. Hinweise zur Gestaltung des gesamtgesellschaftlichen Rechnungswesens

3. Worüber soll Rechenschaft abgelegt werden?– Indikatoren zur Abdeckung des Informationsbedarfs
  - 3.1 Vorbemerkung
  - 3.2 Zur Beachtung allgemeiner Grundsätze öffentlichen Wirtschaftens
  - 3.3 Zur Unternehmensverfassung
  - 3.4 Zur Lage der Arbeitnehmer im Betrieb
  - 3.5 Zum Leistungsangebot
  - 3.6 Zur Finanzierung
  - 3.7 Zur Preis- und Tarifpolitik
4. Nutzung des Rechnungswesens als Entscheidungs- und Kontrollinstrument
  - 4.1 Die Grundschemata des Rechnungswesens
  - 4.2 Das Rechnungswesen als Kontrollinstrument
  - 4.3 Das Rechnungswesen als Grundlage von Entscheidungen

#### *Viertes Kapitel*

#### *Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Betriebe*

1. Untersuchte Rechtsformen und die Bewertungskriterien
2. Entwicklung bei der Wahl der Rechtsformen
3. Unterschiede zwischen den Rechtsformen
  - 3.1 Entscheidungsorgane und Instrumentalisierbarkeit
    - 3.1.1 Vorbemerkungen
    - 3.1.2 Entscheidungsorgane der Aktiengesellschaft
    - 3.1.3 Entscheidungsorgane der GmbH
    - 3.1.4 Entscheidungsorgane der Berliner Eigenbetriebe
    - 3.1.5 Entscheidungsorgane des Regiebetriebs
    - 3.1.6 Zusammenfassung
  - 3.2 Öffentliche Kontrolle
  - 3.3 Mitbestimmung in Aufsichts- und Verwaltungsräten
    - 3.3.1 Vorbemerkungen
    - 3.3.2 Betriebsverfassungsgesetz von 1952
    - 3.3.3 Mitbestimmungsgesetz von 1976
    - 3.3.4 Montan-Mitbestimmung
    - 3.3.5 Mitbestimmung nach dem Berliner Eigenbetriebsgesetz
    - 3.3.6 Rechte des Aufsichts- bzw. Verwaltungsrats
    - 3.3.7 Gestaltungsspielräume bei der Unternehmensmitbestimmung
  - 3.4 Flexibilität
  - 3.5 Rechnungslegung und Veröffentlichungszwang
  - 3.6 Besteuerung und Möglichkeiten der Subventionsinanspruchnahme
    - 3.6.1 Bedeutung des Steueraspektes
    - 3.6.2 Steuerlich bedeutsame Betriebsformen
    - 3.6.3 Unterschiede in der Besteuerung und Subventionsinanspruchnahme
  - 3.7 Ergebnisse auf einen Blick und zusammenfassende Beurteilung der Rechtsformunterschiede
4. Formen kommunaler Zusammenarbeit
  - 4.1 Überblick
  - 4.2 Kommunale Arbeitsgemeinschaften
  - 4.3 Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen
  - 4.4 Zweckverbände
    - 4.4.1 Begriff, Eigenschaften und Tätigkeitsbereiche
    - 4.4.2 Mitglieder
    - 4.4.3 Wirtschaftsführung
    - 4.4.5 Zweckverbandsarten

#### 4.4.6 Zusammenfassende Einschätzung der Rechtsform

#### 4.5 Weitere Formen des öffentlichen Rechts

### 5. Rechtsformen – unveränderbar?

#### *Anhang I*

##### *Besteuerung der öffentlichen Unternehmen*

1. Gesellschaftssteuer
2. Gewerbeertragsteuer
3. Gewerbekapitalsteuer
4. Grunderwerbsteuer
5. Grundsteuer
6. Kapitalertragsteuer
7. Körperschaftsteuer
8. Umsatzsteuer
9. Vermögensteuer

#### *Anhang II*

##### *Rechtsformen und Subventionen – Unterschiedliche Möglichkeiten der Subventionsinanspruchnahme*

1. Vorbemerkungen
2. Regionalpolitisch motivierte Subventionen
  - 2.1 Berlinförderung
  - 2.2 Sonstige Regionalförderung
3. Konjunkturpolitisch motivierte Subventionen
4. Forschungspolitisch motivierte Subventionen
5. Betriebsgrößenpolitisch motivierte Subventionen
6. Branchenstrukturpolitisch motivierte Subventionen
7. Sonstige Forschungs- und Entwicklungsförderprogramme

#### *ANHANG III*

##### *Entwurf eines Eigenbetriebsgesetzes*

1. Vorbemerkungen
2. Eigenbetriebsgesetzentwurf
3. Literaturübersicht

## ■ Leseprobe

### ***Drittes Kapitel***

Gesellschaftsbezogenes Rechnungswesen als Entscheidungs- und Kontrollinstrument

#### ***1. Ansprüche an ein effizientes Rechnungswesen***

Das traditionelle Rechnungswesen erfasst einseitig nur solche Folgen ökonomischen Handelns, die für den jeweiligen Betrieb eine unmittelbare monetäre Bedeutung haben. Es hat damit sowohl für private wie für öffentliche Unternehmen nur eine sehr eingeschränkte Aussagekraft.

Die Folgen eines so aufgebauten Rechnungswesens sind schwerwiegend. Gesellschaftliche Nebenwirkungen der betrieblichen Tätigkeit werden außer acht gelassen. Die Betriebe werden primär nach dem im traditionellen Jahresabschluss ausgewiesenen Gewinn/Verlust beurteilt. Soweit dort Verluste ausgewiesen werden, wird ihnen mangelnde Effizienz und Unwirtschaftlichkeit vorgeworfen; dies führt bei öffentlichen Unternehmen häufig zu Privatisierungsforderungen.

Beiträge, die die öffentlichen Betriebe - häufig aufgrund von Verpflichtungen durch ihre Träger - für die Gesellschaft erbringen, werden nicht berücksichtigt. Das kann zu erheblichen Fehleinschätzungen und Fehlentscheidungen führen. Würde beispielsweise wegen der im öffentlichen Personennahverkehr (OPNV) ausgewiesenen "Verluste" die Tätigkeit der Nahverkehrsunternehmen eingeschränkt oder gar eingestellt, wäre das Resultat

- ein Chaos im Individualverkehr,
- riesige Summen müssten im Straßenbau investiert werden und würden den Steuerzahler belasten,
- Lärmbelästigung und Luftverschmutzung nähmen drastisch zu mit der Konsequenz z. B. einer erhöhten Zahl an Erkrankungen der Atemwege und zunehmender Schäden an Gebäuden,
- die Unfallzahlen würden sich erheblich erhöhen,
- die auf den öffentlichen Verkehr Angewiesenen würden von wichtigen Infrastruktureinrichtungen (Ärzte, Behörden, kulturellen Einrichtungen, Einkaufszentren usw.) abgeschnitten
- usw.,

Glücklicherweise wissen im allgemeinen auch die Träger der OPNV- Betriebe, dass ein in deren Rechnungswesen ausgewiesener "Verlust" kein Zeichen von Unwirtschaftlichkeit ist. Sie wissen in der Regel, dass der Wert und die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs nicht annähernd durch das traditionelle Rechnungswesen wiedergegeben werden.

Gegenüber dem traditionellen Rechnungswesen sind daher folgende Vorwürfe zu erheben:

- Maßnahmen, die im Hinblick auf Kosten und Erträge für einen öffentlichen Betrieb positiv (bzw. negativ) erscheinen, müssen gesamt- gesellschaftlich betrachtet keineswegs zu positiven (bzw. negativen) Resultaten führen. Das traditionelle Rechnungswesen bietet daher den Entscheidungsträgern keine verlässliche Informationsbasis für ihre Entscheidungen.
- Der Gewinn-/Verlustausweis der öffentlichen Betriebe spiegelt nicht deren Leistung wider und kann in der Öffentlichkeit zu einer falschen Beurteilung dieser Betriebe führen.
- Das traditionelle Rechnungswesen liefert keine hinreichenden Informationen für eine sinnvolle Kontrolle der öffentlichen Betriebe.

Es ist an der Zeit, dass aus der Erkenntnis dieser Mängel Konsequenzen gezogen werden.

Mit dem Rechnungswesen dürfen nicht nur die Auswirkungen der betrieblichen Tätigkeit auf den Geldbeutel der Eigentümer dargestellt werden. Ein erweitertes Rechnungswesen muss vielmehr auch die Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf Arbeitnehmer, Konsumenten und Umwelt abbilden. Es darf nicht mehr ausschließlich an den Informationsinteressen der Kapitaleigner orientiert sein, sondern muss auf die Wünsche und Bedürfnisse interessierter Arbeitnehmer, Konsumenten und der Allgemeinheit ausgerichtet werden. Es muss eine geeignete Entscheidungsgrundlage bieten für die betrieblichen und außerbetrieblichen Entscheidungs- und Kontrollorgane.

In den folgenden Abschnitten werden zunächst allgemeine Hinweise darauf gegeben, wie ein solches erweitertes Rechnungswesen gestaltet werden sollte. Schließlich wird gezeigt, wie dieses Rechnungswesen als Kontrollinstrument und als Entscheidungsgrundlage eingesetzt werden kann. Es folgt eine konkrete Liste von "Indikatoren", über die in einem erweiterten Rechnungswesen Rechenschaft gegeben werden sollte.

## **2. Hinweise zur Gestaltung des gesamtgesellschaftlichen Rechnungswesens**

Die im vorigen Abschnitt aufgezeigten Mängel sind nur durch ein gesellschaftsbezogenes Rechnungswesen zu beheben.

Voraussetzung eines solchen ist eine Ausdehnung der Informationsbasis in Form einer erweiterten Rechnungslegung. Diese sollte an folgenden Richtlinien orientiert sein:

1. Mit der erweiterten Rechnungslegung sollen auch diejenigen Wirkungen betrieblicher Tätigkeiten erfasst werden, die sich nicht im traditionellen Rechnungswesen niederschlagen, sondern als Kosten auf die Gesellschaft abgewälzt werden oder ihr als Nutzen zugute kommen (externe Effekte).  
Dabei wird man sich auf die Erfassung entscheidungsrelevanter Wirkungen beschränken müssen. Erfasst werden sollen beispielsweise die positiven Umweltauswirkungen, die vom öffentlichen Personennahverkehr ausgehen; erfasst werden sollen auch negative Auswirkungen, beispielsweise der Schwefeldioxydausstoß eines Heizkraftwerkes.
2. Für eine Erweiterung der Rechnungslegung bietet sich ein Kennzahlensystem (Indikatorensystem) an.
3. Es erscheint nicht sinnvoll, im Rahmen der erweiterten Rechnungslegung alle Auswirkungen der betrieblichen Tätigkeit in Geldeinheiten auszudrücken (zu monetarisieren). Wenn beispielsweise ein Chemiewerk im Rahmen seiner Tätigkeit säurehaltige Flüssigkeiten in einen Fluss leitet, ist der für die Gesellschaft entstehende Schaden nicht exakt in Mark und Pfennig anzugeben. Besser ist es in diesem Fall, Art und Menge (Quantität) der Verunreinigung festzuhalten. Diese Vorgehensweise ist nachvollziehbar und trennt das Erfassungsproblem (Welcher Schaden ist entstanden?) von dem Bewertungsproblem (Wie ist die Höhe des Schadens einzuschätzen?). Bei der Bewertung des Schadens spielt der Aufwand, mit dem er vermieden oder beseitigt werden könnte, eine besondere Rolle.
4. Die Auswirkungen der betrieblichen Tätigkeit sollten monetär erfasst werden, sofern sie in Geldeinheiten beschreibbar sind; sie sollten mengenmäßig erfasst (quantifiziert) werden, soweit dies möglich ist; sie sollten in Worten beschrieben werden, wenn sie weder in Geldeinheiten erfassbar noch anderweitig quantifizierbar sind (qualitative Auswirkungen).
5. Es muss gewährleistet werden, dass das erweiterte Rechnungswesen handhabbar ist. Deshalb sollte sich die Zahl der laufend erfassten Kennzahlen in Grenzen halten. Ziel ist nicht der Aufbau eines Zahlenfriedhofs.

6. Die Kennzahlen müssen wichtig für die zu treffenden Entscheidungen oder zur Beurteilung der betrieblichen Tätigkeit sein. Dies ist dann der Fall, wenn aus der Veränderung der Kennzahlen auf positive oder negative Entwicklungen geschlossen werden kann.

Die Erfassung und Bewertung gesellschaftlicher Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit kann an mehreren Stellen wissenschaftlich unterstützt werden:

- bei der Abgrenzung der durch die externen Effekte betroffenen Gruppen/Personen und der Art und Weise ihres Einbezugs;
- durch die Ermittlung von Standards und Toleranzgrenzen, die Aussagen darüber erlauben, ab wann externe Effekte nicht mehr vernachlässigbar sind (z.B. Lärmgrenzwerte);
- bei der Aufdeckung von Ursache- und Wirkungszusammenhängen (Welcher Verursacher hat auf welche Gruppen/Personen in welchem Maße eingewirkt?);
- bei der Bewertung der externen Effekte durch die Ermittlung von Anhaltswerten, z.B.: Zu welchem Preis hätte man einen erzielten externen Effekt (z.B. eine Verringerung der Luftbelastung) durch die bestmögliche Alternative erreichen können? Welchen Aufwand erfordert die Beseitigung bestimmter externer Kosten?

Zu bemerken ist, dass manche der entwickelten Ansätze für eine erweiterte Rechnungslegung sich als unfruchtbar erwiesen, andere gar der Idee mehr geschadet als genutzt haben. Als schädlich bzw. ungeeignet sind anzusehen:

Erstens: Ansätze, die darauf ausgelegt sind, die erweiterte Rechnungslegung zu einem Instrument der Werbung (Public-Relations-Instrument) der Unternehmensleitung zu machen;

zweitens: Ansätze, die sich auf die Datenbasis der traditionellen Rechnungslegung beschränken und diese Daten lediglich umstellen;

drittens: Ansätze, die grundsätzlich alle betrieblichen Auswirkungen zu monetarisieren versuchen (hier werden Erfassungs- und Bewertungsprobleme miteinander vermischt);

viertens: Ansätze, die lediglich in Geld erfassbare Auswirkungen betrieblicher Tätigkeit berücksichtigen (dabei werden wichtige nichtmonetarisierbare Bereiche vernachlässigt).

---

Dieses Dokument wurde von der forba Partnerschaft herausgegeben. Es stellt einen Auszug aus einer forba-Veröffentlichung dar und soll einen Überblick über die Veröffentlichung vermitteln.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte direkt an forba:

**forba Partnerschaft**

Dominicusstraße 3  
10823 Berlin

Tel.: 030 - 78 00 86 - 0  
Fax: 030 - 78 00 86 - 19

Web: [www.forba.de](http://www.forba.de)  
E-Mail: [forba@forba.de](mailto:forba@forba.de)

Diesen Artikel können Sie auch direkt herunterladen unter  
[www.forba.de/veroeffentlichungen/betriebsfuehrung.pdf](http://www.forba.de/veroeffentlichungen/betriebsfuehrung.pdf)