

**Probleme und Entwicklungsperspektiven
öffentlicher Unternehmen in einer
Gesellschaft im Umbruch**

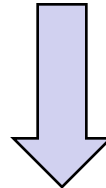
Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

Speyer, 13. April 2015

1. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance

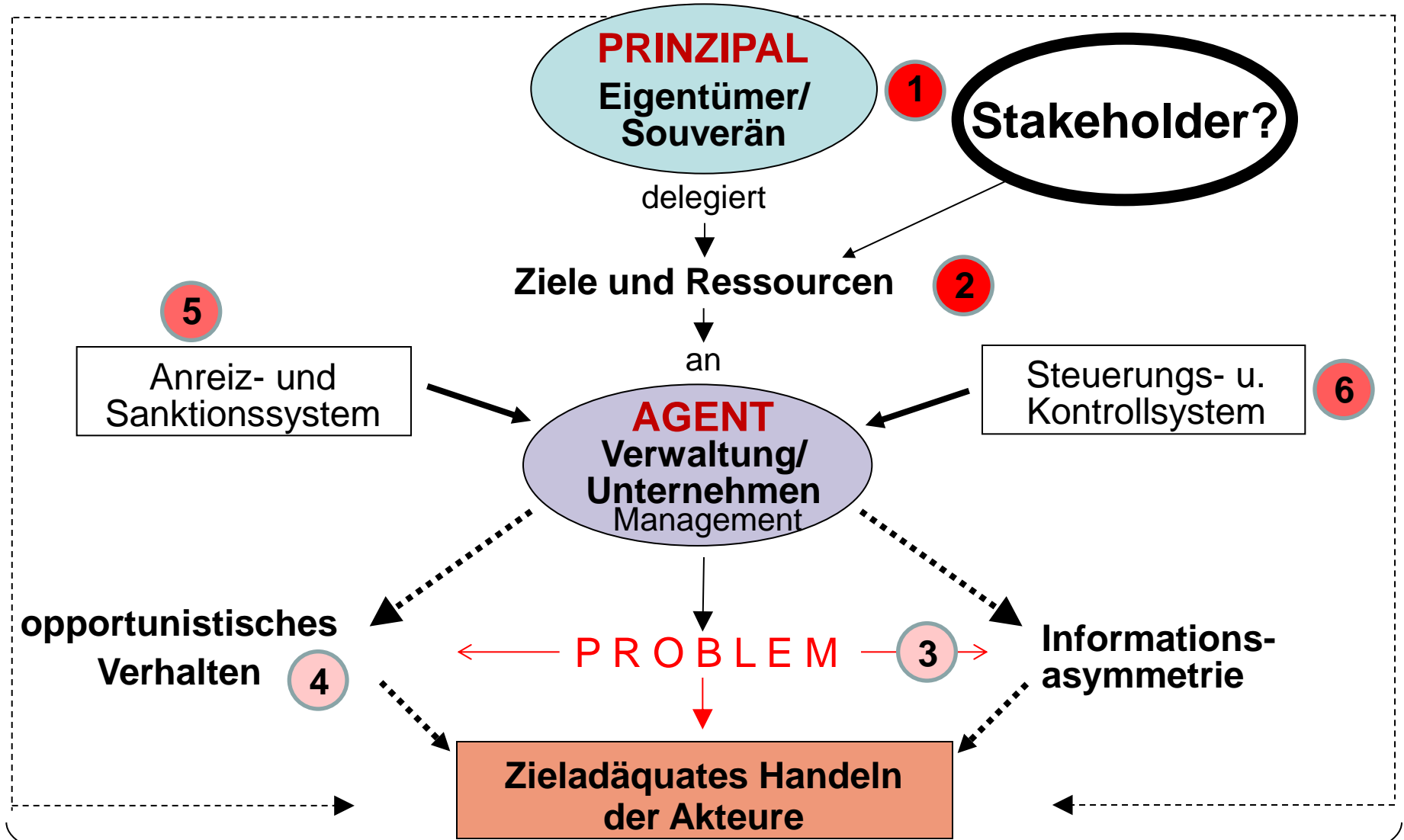
**Public Corporate Governance zwischen Markt,
Politik und Zivilgesellschaft**

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus
Speyer, 22. April 2013



**wiederholen ?
oder da weitermachen, wo ich am
am 22. April 2013 aufgehört habe**

Institutionenökonomische Grundlagen: Prinzipal-Agenten-Modell



(Public) Corporate Governance Probleme

- **Zielsetzung und Vorgehensweise**
- **Tradierte (normativen) Abgrenzung öfftl. Unternehmen als heterogene reale Phänomene**
- **Bipolare Analyse- und Problemstrukturen**
- **Historische Anmerkungen**
- **Aktuelle Problemfelder**
- **Schlussfolgerungen für die Grundfragen
öffentl. Unternehmen als Teil des Staates/der Kommunen**

Öffentliche Unternehmen:

Sammelbegriff für dezentrale **Träger (Einheiten) heterogener Leistungsprogramme** im (mehrheitlichen) Eigentum öffentlicher Gebietskörperschaften.
(Synonym für Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand / produzierender Staat)

(1) Teil des Staates/der Kommunen

(2) Normative Funktion d. Leistungsprogramms

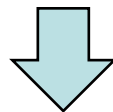
Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

Daseinsvorsorge (Forsthoff 1930)

(Wandel Ordnungs- zur Leistungsverwltg !)

(unvollständig: Keine Banken/Landesbanken genannt)

Gemeinwohlorientierung



ein wenig Analyse-/Entwicklungsstruktur und etwas Historie

Positiv besetzte
Begriffe

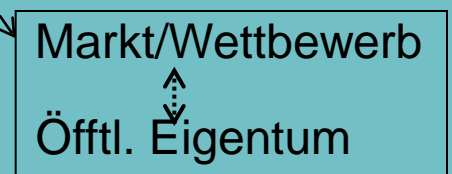
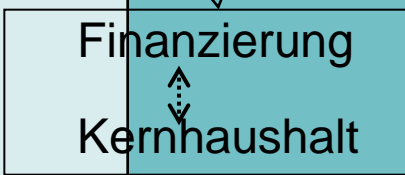
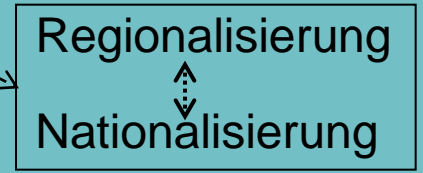
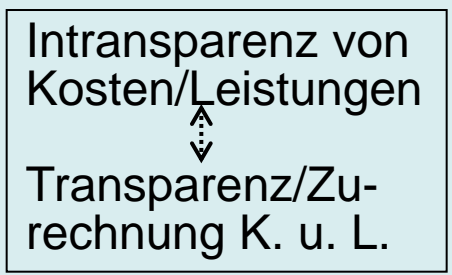
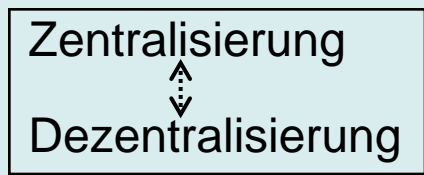
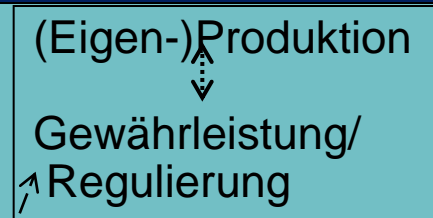
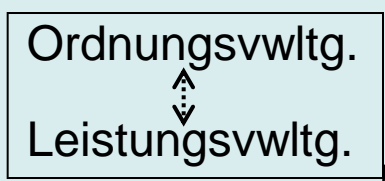
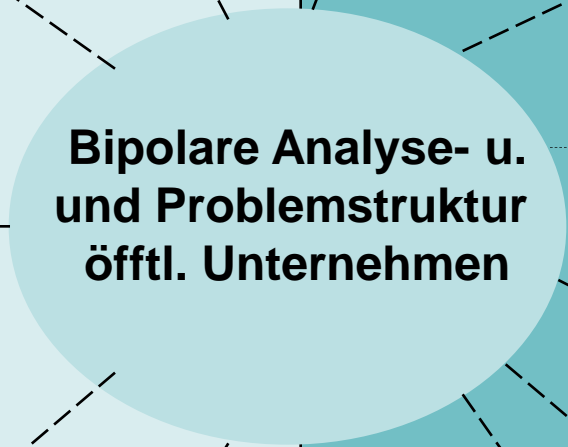
aber: konturenlos/
keine operativen
Kriterien für Zuständig-
keit des Staates

Wie gewährleistet??
Strukturen/Verfahren/Per-
sonen ?

Klassisches Verständnis und aktuelle Entwicklung zu relevanten öfftl. Unternehmen

Klassisches
Verständnis:
öffentl. Unternehmen
als
Teil d. Staates

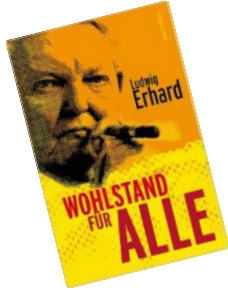
Aktuelle Entwicklung
öffentl. Unternehmen
als
Teil d. Marktes



➔ etwas Historie zum Verständnis

Historischer Wandel als Zugang zum Verständnis öffentl. Unternehmen

Ahlener Programm 1947 der CDU (geprägt durch christliche Soziallehre)
(Erster Satz: „Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden“. Vergesellschaftung von Großunternehmen und des Bankwesens)



Konzept der sozialen Marktwirtschaft / gemischtwirtschaftliche Wirtschaftsordnung



Bis 1989 **Wettbewerb zwischen zwei Gesellschaftsmodellen/-systeme** besonders in Deutschland (zentrale Verwaltungswirtschaft versus dezentrale Marktwirtschaft)

Wachsende Dominanz von Marktwirtschaft verbunden mit

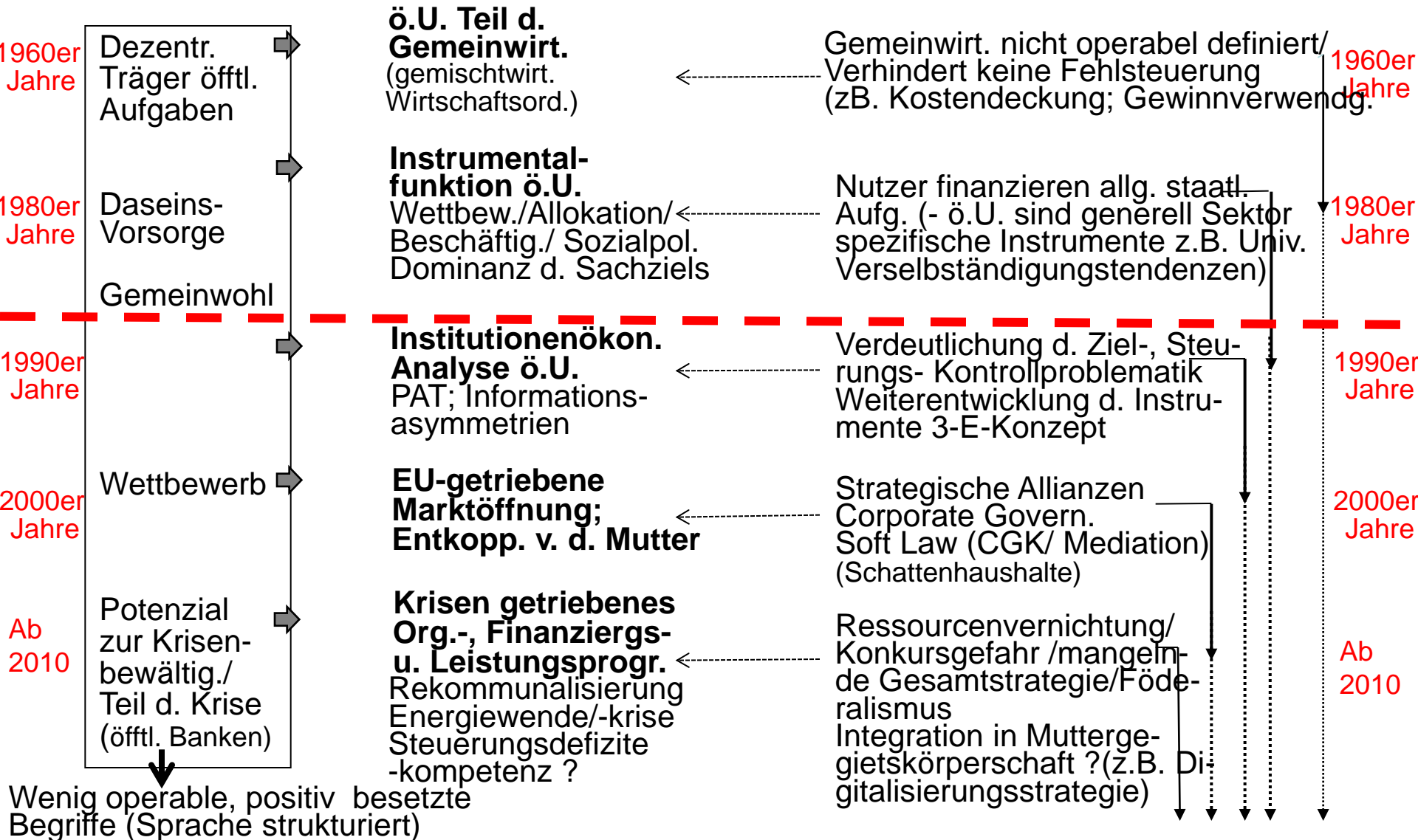
- Globalisierung
- Digitalisierung
- dysfunktionale Entkopplung von Finanzsystem und Güterwirtschaft / Finanzkrise
- Kapitalmarktabhängigkeit des Staates/Kommunen (Verschuldung);
- Zweifel an Demokratie/Entkopplung von Marktwirtschaft und Demokratie



Grundkonzepte und theoretische Analyse öffentlicher Unternehmen im seit der 1960er Jahre

Funktionen/Charakteristika

Problemfelder /Konsequenzen



Ausgewählte Probleme/Entwicklungstendenzen/Forschungsdefizite:

Zusammenfallen von Angebot und Nachfrage
(Anbieter definiert die Nachfrage)

Mangelnder Wettbewerb verhindert „kreativen Entdeckungspfad“ (Hayek)
(z.B. Trinkwasserverwendung / aktuelle Initiative der Bahn AG) -

Dysfunktionalität kollektiver Finanzierungssysteme

Mentalität des Insolvenzausschlusses --- („gebrochenes“) Verhältnis zum
Risikomanagement /Haftung (bei keiner bzw. geringer Kontrolle und Einflussnahme auf die Steuerung
(Gera) – Zusammenhang :Kontrolle/PlanunG

Zielfestlegung / Kontrolle der Zielerreichung ?????

- wachsende Komplexität (unzureichende Instrumente)
- mangelnde Professionalität d. Betg.managements und der Kontrolle
- **externe Strukturbedingungen**
- wachsende Risiken/Risikobereitschaft (ohne hinreichendes Risikoverständnis und Verfügbarkeit eines leistungs-fähigen Risikomanagements)
- Digitalisierung (digitale Moderne – schöne neue digitale Welt)

Inter-
dependent

Externe Strukturbedingungen:

Fragmentierung von Steuerung und Kontrolle Mehrebenenproblem bei unterschiedlichen „Unionen“ (Währungsunion, Bankenunion; Energieunion, Fiskalunion;)

(Internationale Institutionen)

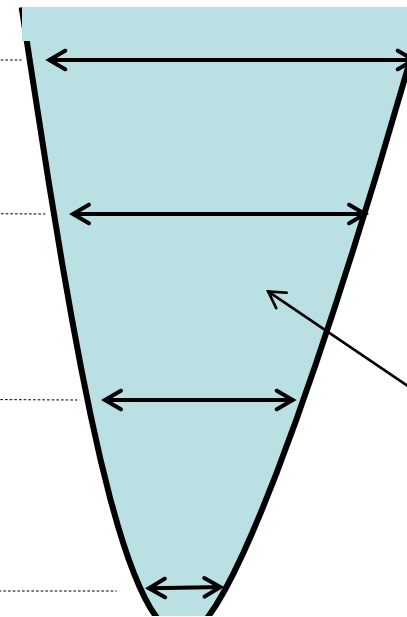
EU

Bund

Länder

Kommune (als Eigentümer)

Regulierungs- und
Kontrollkompetenzen



Orientierungs-
raum öfftl.
Unternehmen



strukturelle
Tendenz zur
Verselbständg.

Entwicklungslinie/ Problemfeld I

Fragmentierung von Steuerung und Kontrolle als Mehrebenenproblem bei unterschiedlichen „Unionen“ (Bankenunion; Energieunion, Verkehrsunion

Regulierungs- und
Kontrollkompetenzen

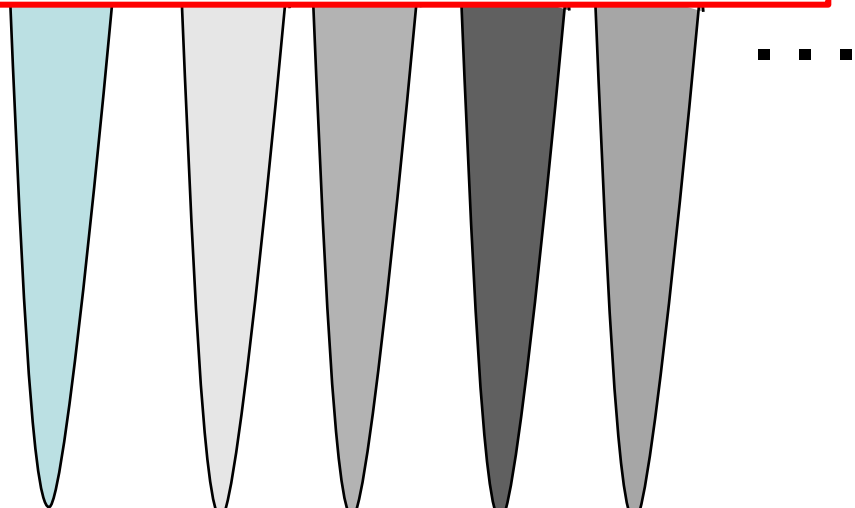
EU

Bund

Länder

Kommune (als Eigentümer)

Fehlen einer politischen Integration / demokratischen Legitimation (**Politische Union**)

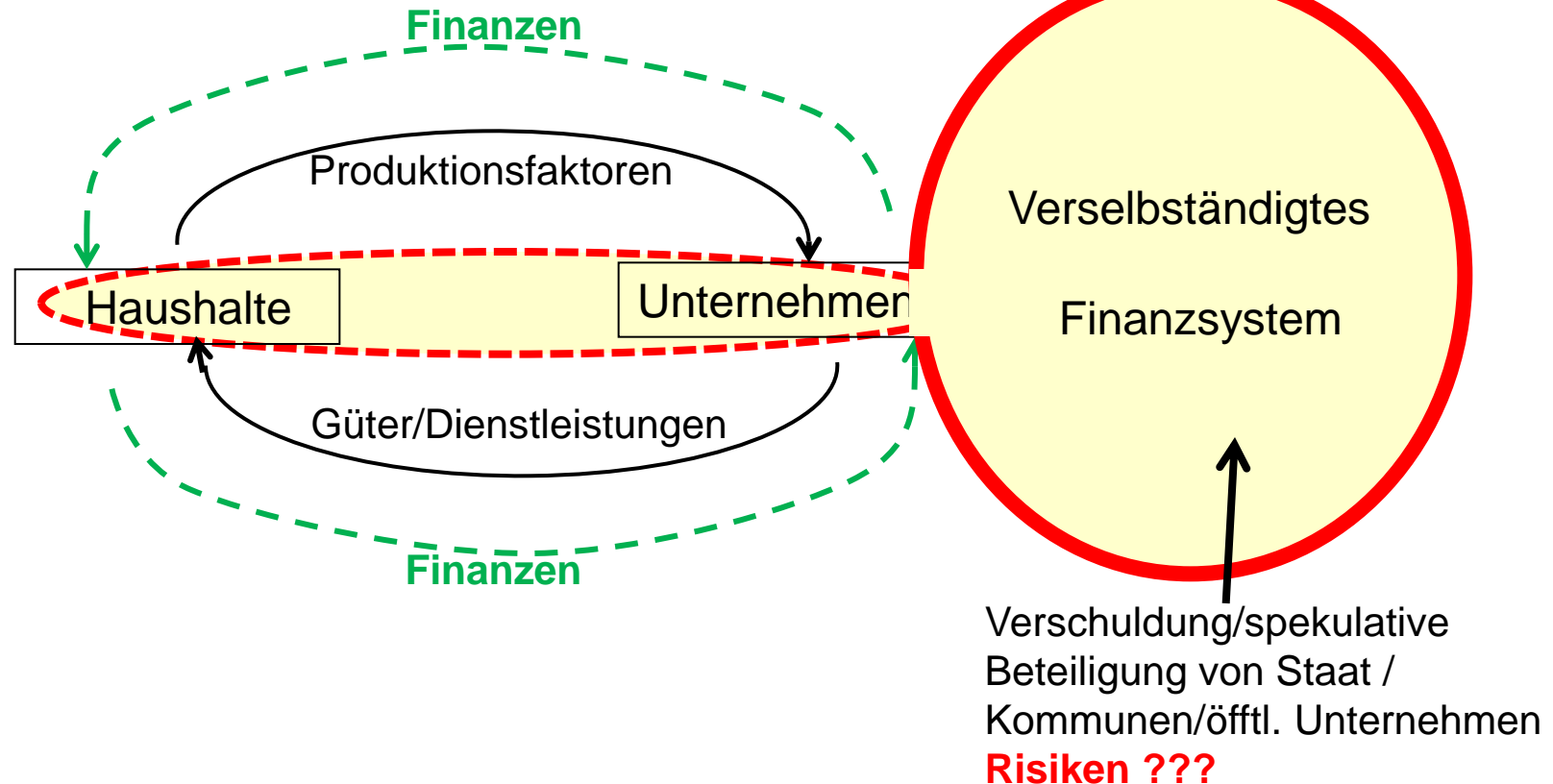


Sektoren / Märkte

Frage nach der dominanten Bezugsebene? Eigentum/Verfügungsrechte ?

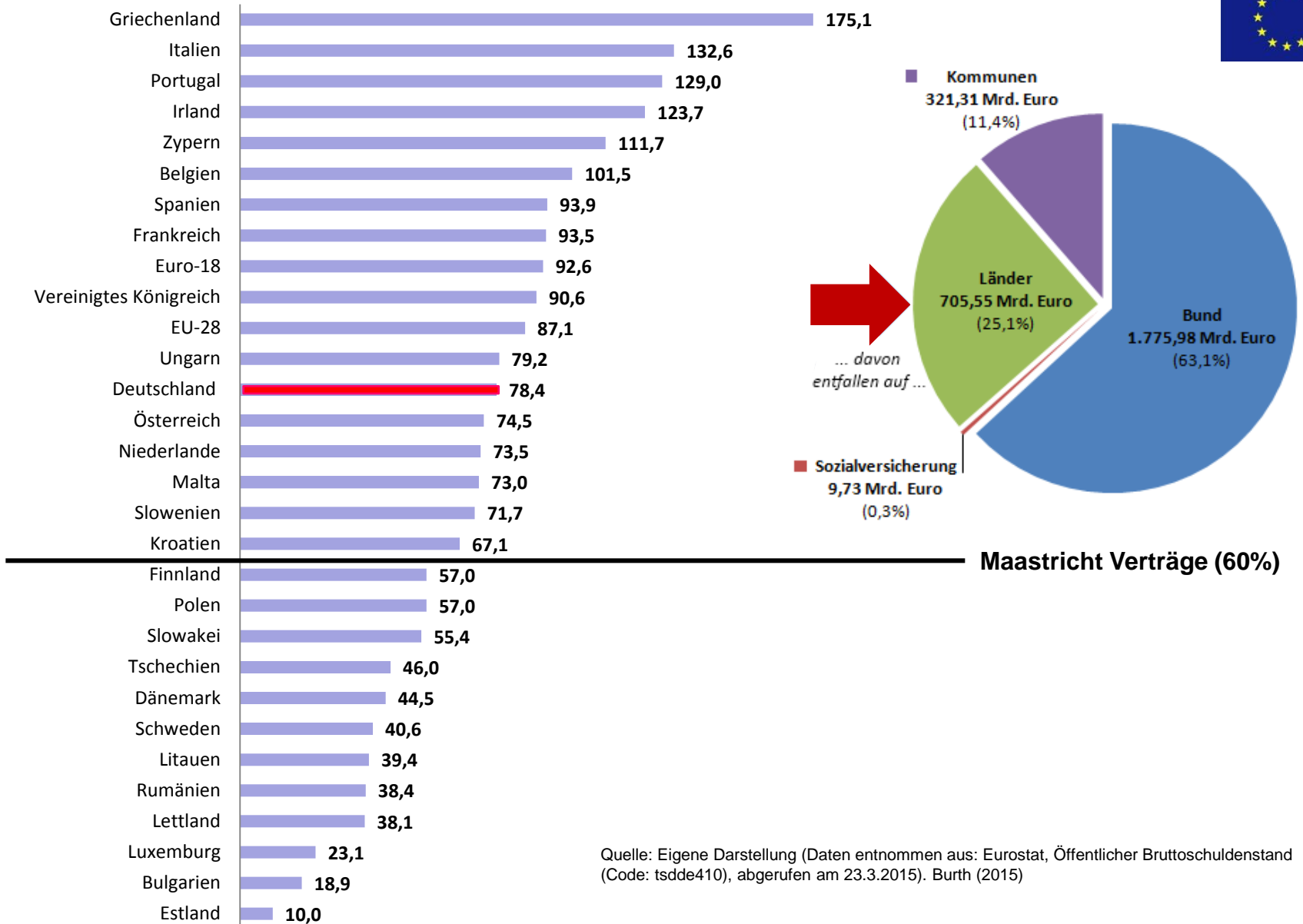
Entwicklungslinie/ Problemfeld II

- (1) Entkopplung von Güterwirtschaft und Finanzsystem/
Zins kein Knappheitsindikator mehr



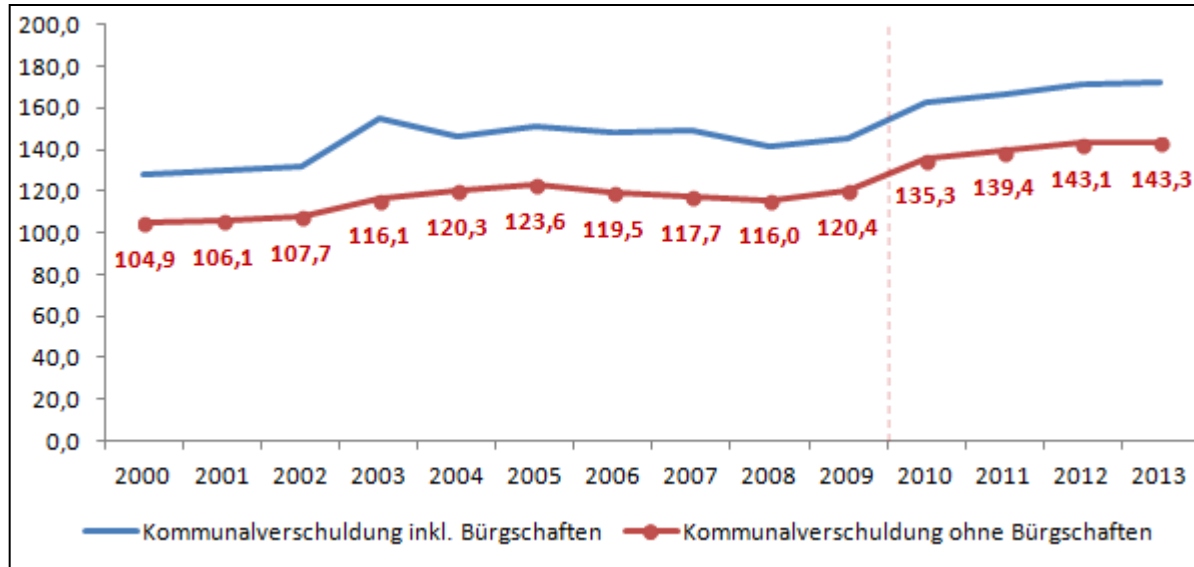
- (2) Wachsende Kapitalmarktabhängigkeit von Gebietskörperschaften
- Verschuldung und Verschuldungswillusion führt zur finanzwirtschaftlichen Instrumentalisierung öfftl. Unternehmen mit direkter und indirekter Risikosteigerung (kurz-/langfristig)

Staatsverschuldung der EU-Mitgliedsstaaten nach Maastricht-Vertrag zum 31.12.2013 im Vergleich (in Prozent des BIP)

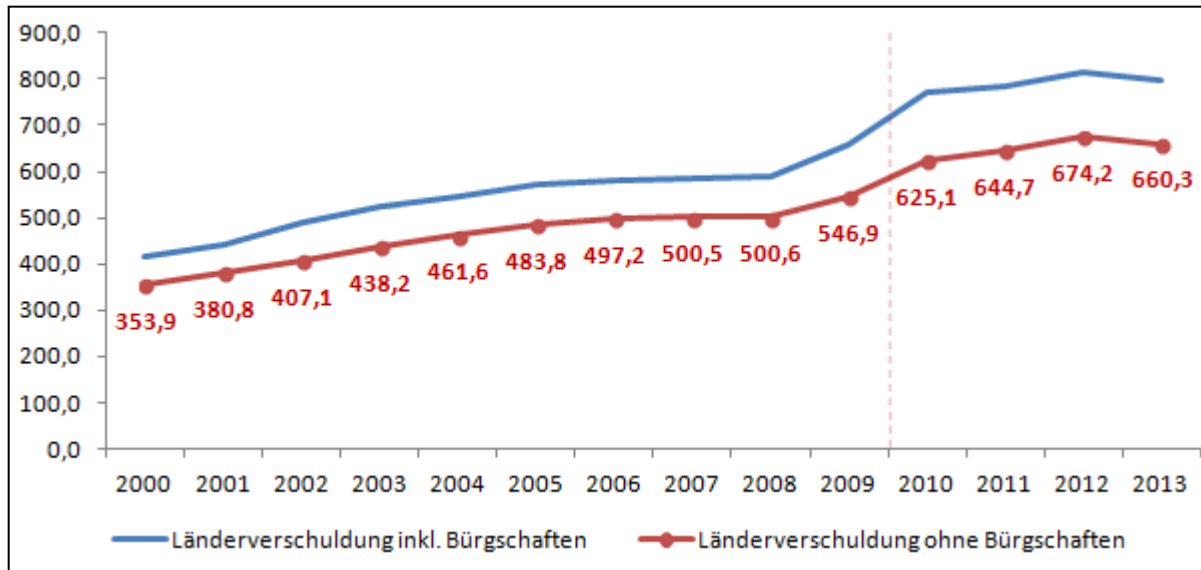


Verschuldung / Rolle öfftl. Unternehmen ?

Kommunen

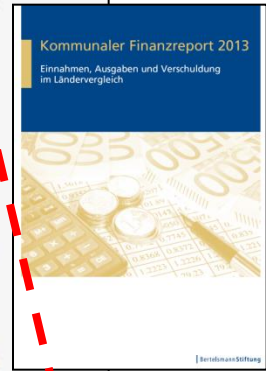
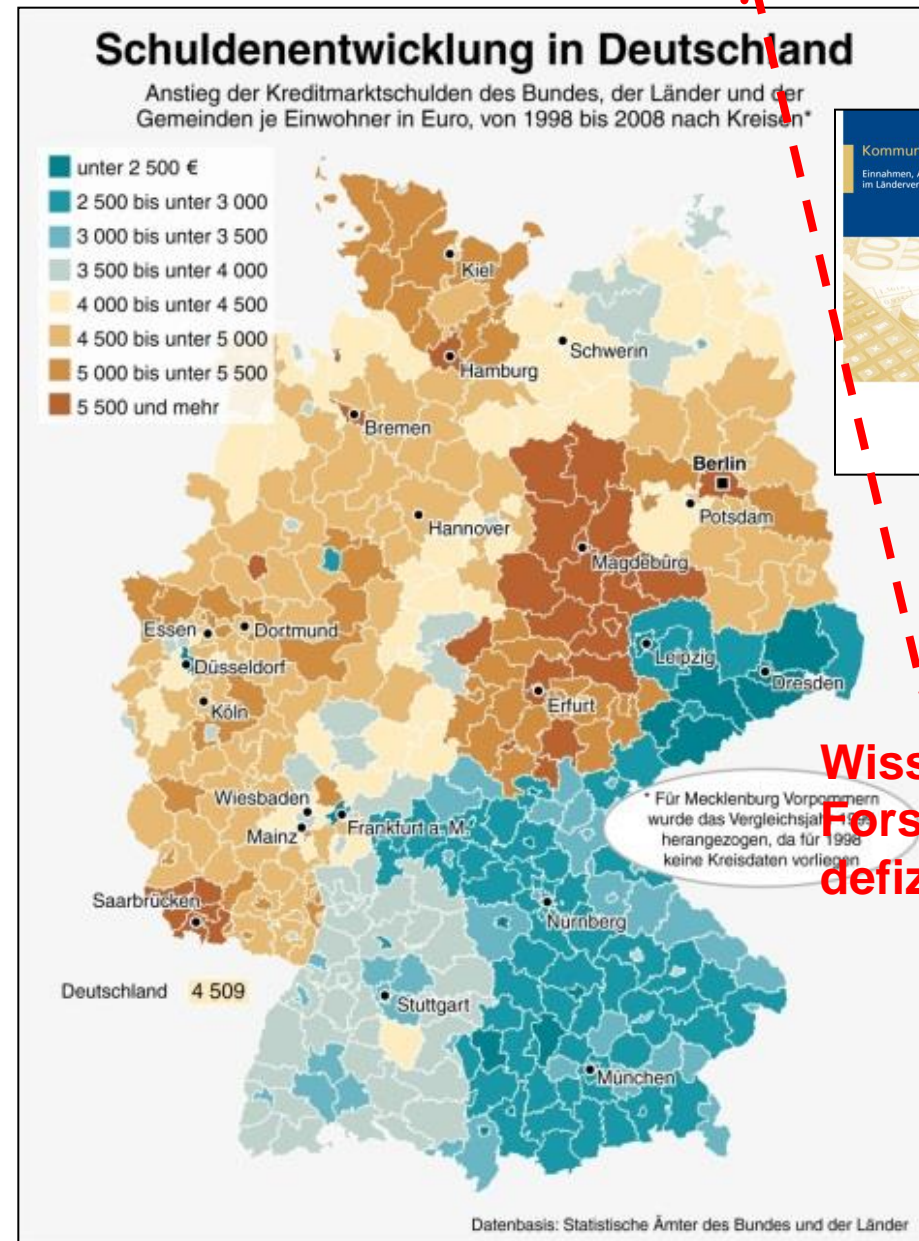


Länder



Heterogene Kommunalverschuldung: Rolle öfftl. Untern. ?

	Kreisfreie Stadt	Land	Pro-Kopf-Schulden (in Euro je Einwohner)
1	Darmstadt	HE	12.622
2	Kaiserslautern	RP	12.334
3	Offenbach am Main	HE	12.136
4	Mainz	RP	11.521
5	Pirmasens	RP	9.764
6	Oberhausen	NW	9.657
7	Ludwigshafen a. R.	RP	9.163
8	Mülheim a. d. R.	NW	8.992
9	Hagen	NW	8.665
10	Remscheid	NW	8.344
11	Duisburg	NW	8.149
12	Trier	RP	7.870
13	Essen	NW	7.802
14	Herne	NW	7.646
15	Wuppertal	NW	7.628
16	Rostock	MV	7.512
17	Frankfurt am Main	HE	7.471
18	Kassel	HE	7.375
19	Zweibrücken	RP	7.139
20	Mannheim	BW	6.904

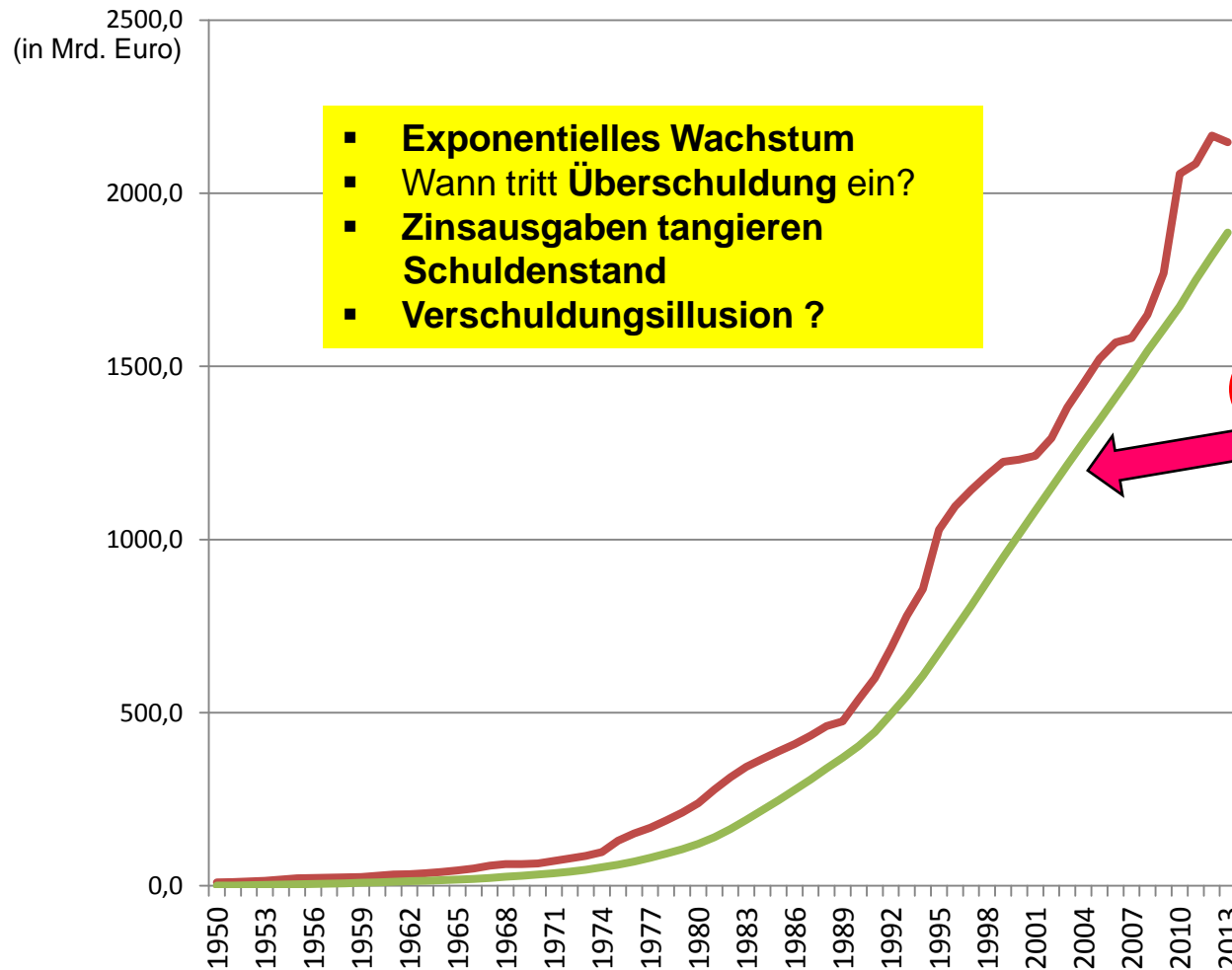


Wissens-
Forschungs-
defizite

Schulden und kumulierte Zinsausgaben von 1950 bis 2012 - Öffentlicher Gesamthaushalt



Verschuldung und Verschuldungsillusion

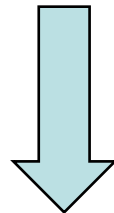


Analog Länder/
Kommunen

Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt; Institut des öffentlichen Sektors)

Wachsende Desozialisierung (Bedeutungsverlust sozialer Mechanismen wie Vertrauen) - Substitution durch Technokratisierung und virtuelle Normierung → Digitalisierung

- Digitalisierung /Strategie öfftl. Unternehmen/Mutter ?
(Gefährdungspotenzial kritischer Infrastrukturen)
- Soft Law /PCG-Kodices; CMS (Compliance Management Systeme)



???

Handhabung von Komplexität / Interessen / Lobbyismus

öffentl. Unternehmen als Teil des Staates/ der Kommunen:

(1) Wieviel Staat wollen wir?

(wieviel Staat ist Z.B. im Rahmen wachsender Kapitalmarktabhängigkeit und digitaler Revolution noch möglich)

(2) Wie sollen die staatlichen Institutionen organisiert werden ? Welche Rolle spielen dabei welche Arten öffentl. Unternehmen ?

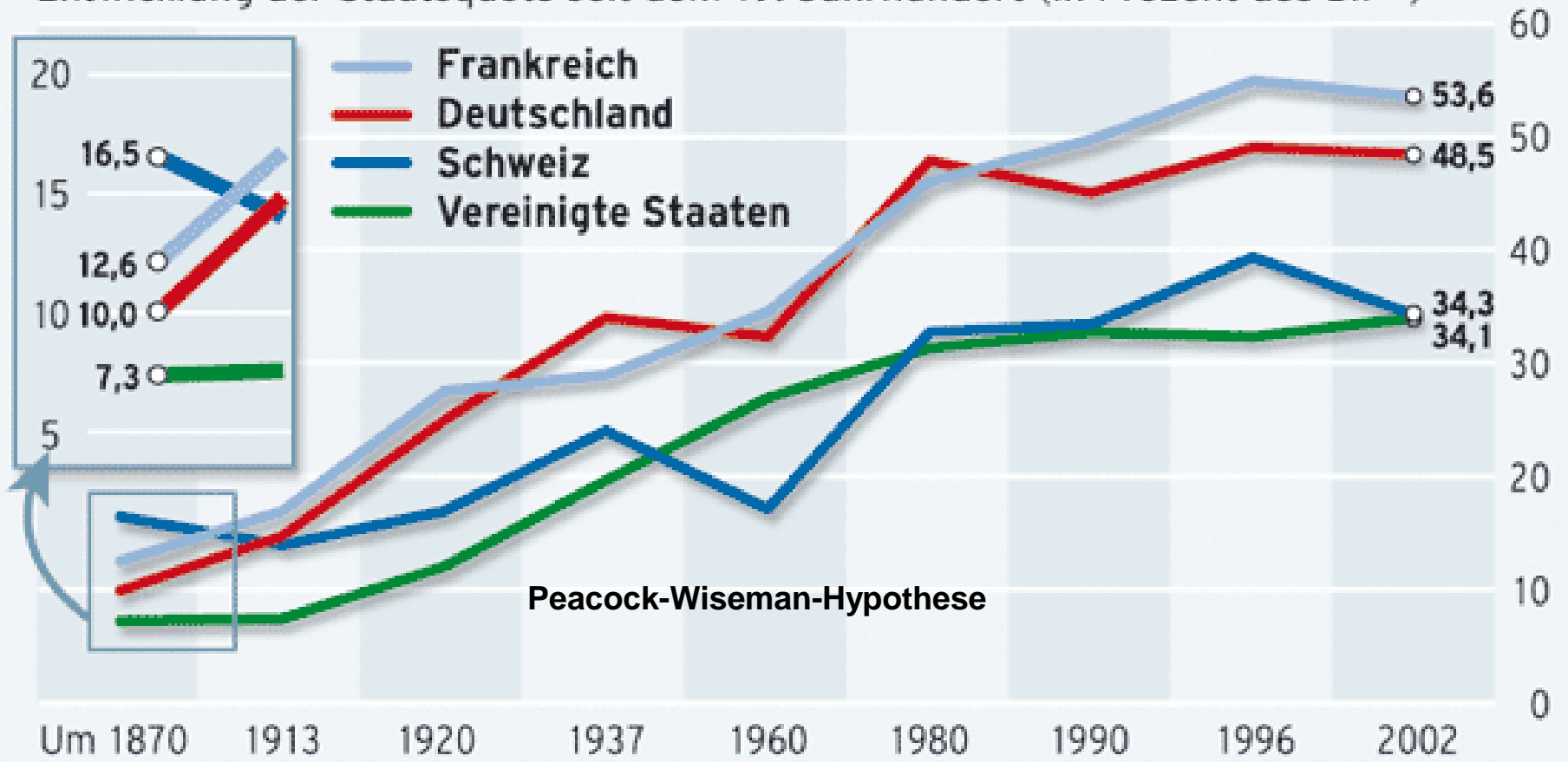
politische Steuerung  **ökonomische Steuerung ??**

Was ist gewollt? Wie wird es konsequent durchgesetzt? Wie finanziert?
Instrumentarium/ Kontrolle

Entwicklung der Staatsquote in Deutschland

Der Staat nimmt sich immer mehr

Entwicklung der Staatsquote seit dem 19. Jahrhundert (in Prozent des BIP¹⁾)



1) Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Vito Tanzi, The Economic Role of the State in the 21st Century/F.A.Z.-Grafik Walter

Die Staatsquote ist im Zeitablauf sehr volatil und bestimmt jede Generation (demokratisch legitimiert) für sich selber.

Aber weitgehender (wissenschaftlicher) Konsens:

(1) Transaktionskosten als wesentliches Bewertungskriterium

(2) Transparenz über Ressourcen
(Transaktions- plus Produktionskosten)

Langfristig: Kosten/Ressourcenverbrauch gleich/kleiner
verfügbare Ressourcen

allgemein gültig / Demokratieprinzip

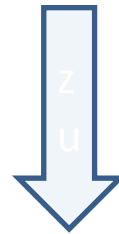
Erklärungsgrößen

- virtuelle/widersprüchliche Klientelpolitik
- Vorbehalte gegenüber EU-Vorgaben
- Rolle d. privatwirt. Sektors /Banken i.d. Finanzkrise /Lobbyismus /PPP
- ausgewählte Beisp. neg. Erfahrung mit mat.Privatisierung
- Maßlosigkeit/Machbarkeit d. Spitzenmanagements priv. Konzerne
- Problem der Professionalisierung

von

Liberalisierung / Privatisierung / Wettbewerb

zurück zu



wachsender öffentlicher Regulierung / öffentlicher Produktion /öffentlichen Unternehmen / Verstaatlichung/Rekommunalisierung

Unabhängig von Produktions- und Transaktionskosten /Risiken

Generelle Emotionalisierung gegen Markt/Wettbewerb und Privatwirtschaft
(als Substitution wachsender Komplexität / fehlender Problemlösungskapazitäten)

Theoretische Entwicklungspfade d. Koordinationsfrage versus polit. Praxis

Die praktischen Entwicklungspfade scheinen rückwärts zu laufen? Back to Weber?



Market
(Contract)

- 1990s:**
- Decentralisation
 - Privatization
 - Cost-efficiency
 - Competition

Hierarchy
(Delegation)



New Public Management

State of Law

Buy
gewährleistender Staat

Make
produzierender Staat

- 1950-1970s:**
- Development of a system of justice
 - Bureaucracy
 - Planning instruments
 - Keynesianism

Elbphilharmonie ?



Kooperierender Staat

Bürgerstaat/
Zivilgesellschaft

Interact

Call



Good Governance

Open Government



PCG-Kodices

- > 2009:**
- "Gov 2.0"
 - Challenges
 - Open Data

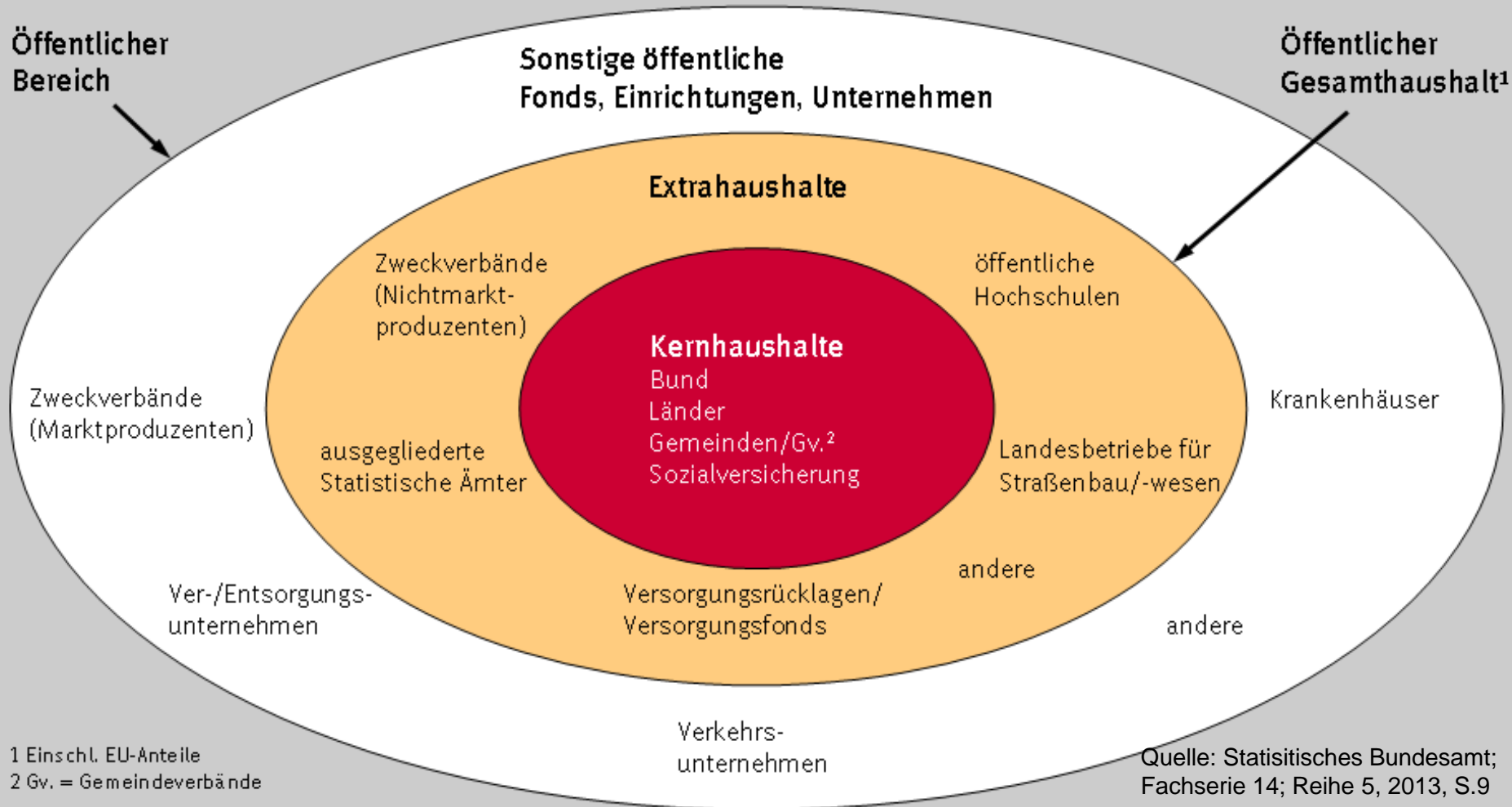
Network
(trust, social and intellectual capital)

Platform
(Informal Cooperation)

- > 2000:**
- eGovernment
 - Public-Private Partnership
 - Public-Public Partnership
 - CG-Codex

Unzureichendes Informationssystem → Schalenkonzept

Neues Schalenkonzept der Finanzstatistik von Gebietskörperschaften



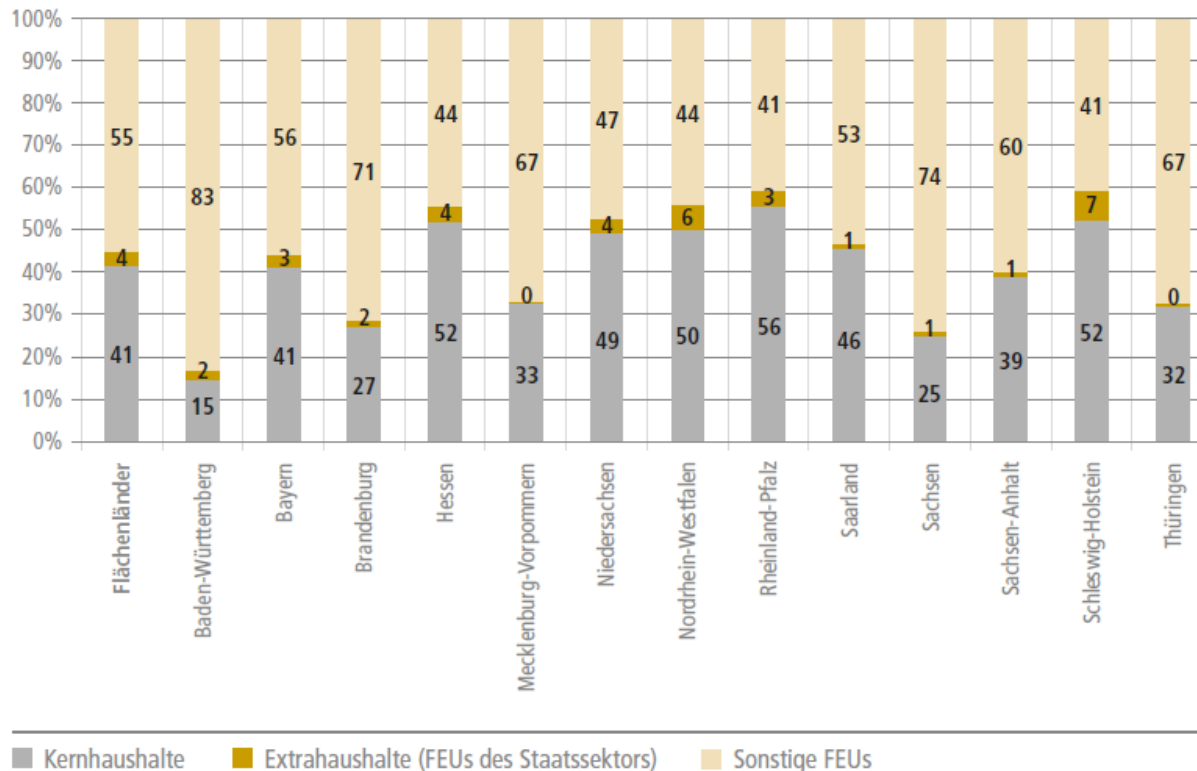
Verschuldung Gemeinden/GV 2013: Öfftl. Bereich **279,6** Mrd. Euro; **davon** öfftl. Fonds/ Einr./ Untern. **144,5** Mrd. Euro

Konzernsicht: Sprengstoff in den Töchtern

Aufteilung der kommunalen Gesamtverschuldung Ende
 | (Schulden beim öffentlichen und nicht öffentlichen

Bereich; ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Bürgschaften)
 auf Kernhaushalt und Auslagerungen im Flächenländervergleich

in Prozent



Quelle:

BertelsmannStiftung

Kommunaler Finanzreport 2013

Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung
 im Ländervergleich



Burth/Hilgers et. al. (2013)

BertelsmannStiftung

Problem: Notwendigkeit der Konsolidierung (Gebietskörperschaft als dezentraler Konzern) aber: kein einheitliches Informationssystem Haushalte /öffentl. Unternehmen/

Deutscher Bundestag

Drucksache 18/4182

18. Wahlperiode

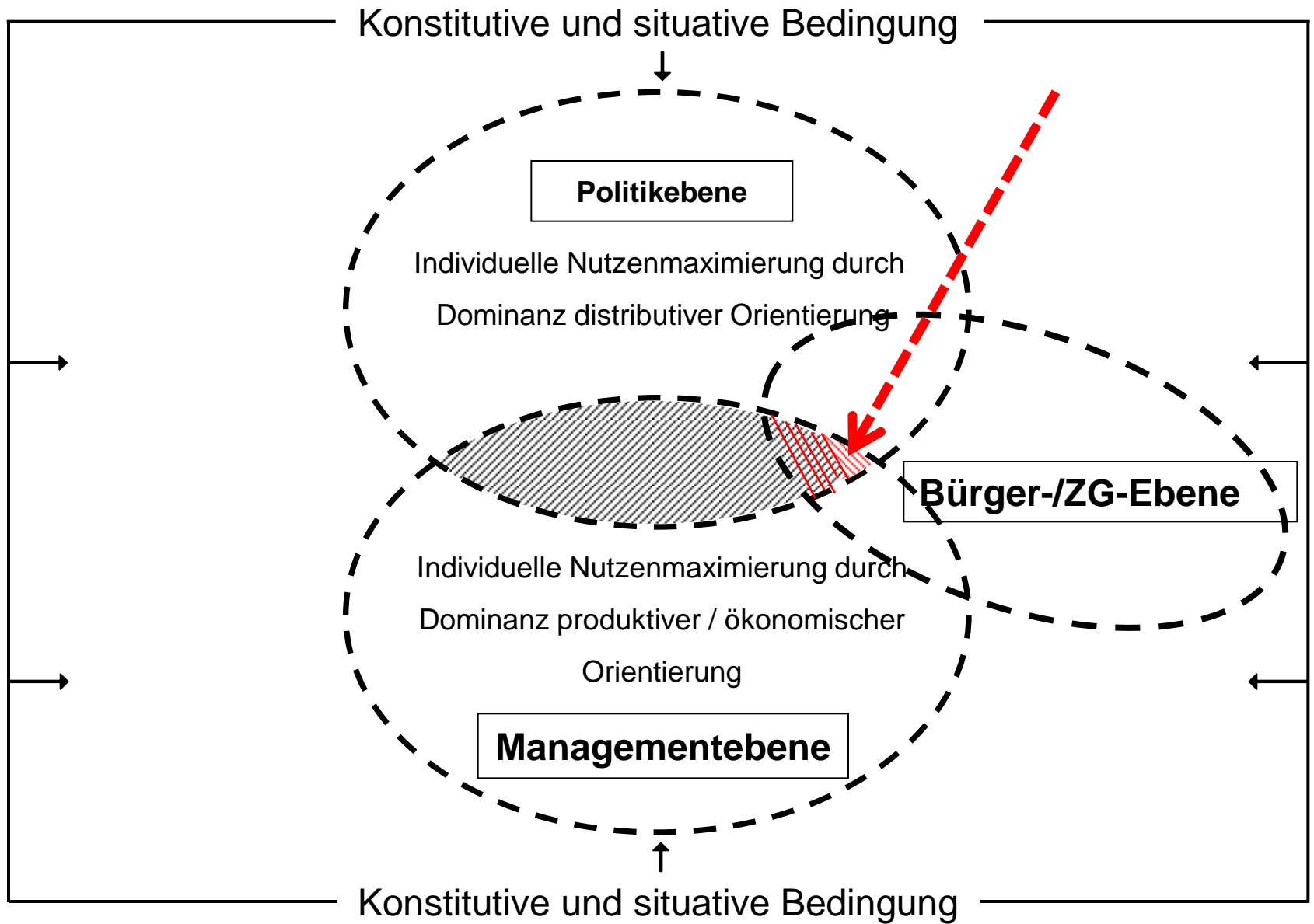
03.03.2015

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

dafür Sorge zu tragen, dass die in Deutschland bestehende **Entscheidungsfreiheit** bezüglich der **kameralen und doppelischen** Systeme der Haushaltsplanung, -führung und Rechnungslegung bestehen bleibt; doppelische und periodengerechte Buchführung soll auch bei einer möglichen Entwicklung von **EPSAS** allenfalls auf **freiwilliger Basis** eingeführt werden;

Im Prinzip soll sich nichts zu Gunsten von mehr Transparenz ändern !!

Änderung der PCG: Politik- Management – Bürger-/ZG-Ebene



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Speyer, 13. April 2015

www.dietrich-budaeus.de

Dietrich.Budaeus@alice-dsl.net

Mögliche Governance-Struktur einer Projektgesellschaft (GmbH)

