

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

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

1. Zielsetzung und Vorgehensweise

Im April 2013, fast genau vor 2 Jahren, durfte ich an dieser Stelle auf der ersten Fachtagung zu Corporate Governance einen Vortrag mit dem Titel „Public Corporate Governance zwischen Markt, Politik und Zivilgesellschaft“ halten. Damals habe ich aufbauend auf der Institutionenökonomie, speziell auf der Prinzipal-Agenten-Theorie (PAT), die praktische Relevanz dieses theoretischen Ansatzes für öffentliche Unternehmen abgeleitet und für die Ausgestaltung der Governance aufgezeigt. Im Einzelnen ging es hierbei um Verfahren und personale Anreize zum Abbau von Informationsasymmetrien und damit verbundene Fehlsteuerungen. Es wäre nicht schwer, auch den heutigen Vortrag Theorie basiert auf der PAT aufzubauen und die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte und nachhaltige Steuerung – was auch immer unter diesem inzwischen als „Allerweltsbegriff“ zu bezeichnenden Terminus verstanden wird – aufzuzeigen und entsprechende Verfahren und Instrumente abzuleiten. So reizvoll eine derartige Vorgehensweise auch sein mag, so werde ich mich im Folgenden gleichwohl darauf beschränken, Sie als überwiegend fachkompetente Praktiker mitzunehmen zu einigen sowohl theoretisch als auch praktisch relevanten Problemzusammenhängen. Diese sollen zur Verdeutlichung eines sich wandelnden Verständnisses öffentlicher Unternehmen und daraus resultierender Konsequenzen dienen. Dabei werde ich – sicherlich untypisch für den heutigen Zeitgeist – vor allem auch auf einige historische Entwicklungslinien und Erklärungen zurückgreifen.

2. Zum Begriff und zur Funktion öffentlicher Unternehmen

Der Begriff „öffentliche Unternehmen“ steht in Wissenschaft und Praxis als Sammelbegriff für sehr heterogene reale Phänomene. Allgemein wird er im Sinne dezentraler Träger öffentlicher Aufgaben verwendet. Öffentliche Unternehmen sind in diesem Sinne unterschiedliche Organisations- und Rechtsformen des produzierenden Staates im Gegensatz zum Gewährleistungsstaat. Sie beziehen sich zu einem ganz wesentlichen Teil auf jenen Bereich, der die wirtschaftliche

Betätigung der öffentlichen Hand¹ umfasst in Abgrenzung zu deren Ordnungsverwaltung.

Weiter spezifiziert werden öffentliche Unternehmen als dezentralen Träger öffentlicher Aufgaben durch zwei wesentliche Merkmale: Öffentliches Eigentum und eine normative funktionale Ausrichtung des Tätigkeitsfeldes. So grenzt die amtliche Finanzstatistik öffentliche Unternehmen als dezentrale Einheiten ab, die sich mehrheitlich im öffentlichen Eigentum befinden. Aus den eigentumsbasierten Verfügungsrechten ergeben sich dann die Einwirkungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand, wobei die Betonung auf Möglichkeiten liegt.

Die normative funktionale Ausrichtung wird mit der Kennzeichnung des Tätigkeitsfeldes öffentlicher Unternehmen zum Ausdruck gebracht mit vorherrschenden Begrifflichkeiten wie „öffentliche Aufgabe“, „öffentlicher Zweck“, „öffentliches Interesse“ „Gemeinwohl orientiert“, „gemeinwirtschaftlich“ „Daseinsvorsorge“ und ähnlichen Termini, die vom inhaltlichen Verständnis her auf eine positive Grundausrichtung verweisen.² Aus ihnen, vor allem aus den Begriffen der „öffentlichen Aufgabe“ und „öffentlicher Zweck“ ergibt sich dann die Einwirkungspflicht (Ingerenzverpflichtung),³ wobei die Betonung auf Pflicht liegt.

Bei der normativen Funktionalisierung öffentlicher Unternehmen fällt allerdings auf, dass es sich hierbei eher um konturenlose, wenig operable Begriffe und Kennzeichnungen handelt, die aufgrund ihrer positiven Assoziation – wer will schon die Wahrnehmung öffentlicher Interessen und der Daseinsvorsorge kritisieren oder

¹ Hierunter sind ein Vielzahl von Tätigkeiten zu subsumieren „...wie etwa die Versorgung mit Elektrizität, Gas, Fernwärme und Wasser, Die Abfallbeseitigung, die Straßenreinigung, der Nahverkehr, der Betrieb von Sparkassen, Versicherungen, Messen, Märkten, Theatern, Bestattungsunternehmen, reisebüros, Wohnungvermittlern, Schlachthöfen u.s.w., aber auch einzelne Tätigkeiten wie die Vermietung von Werbeflächen oder die Reparatur privater Fahrzeuge in Werkstattbetrieben der öffentlichen Hand.“, Musil, A., Kirchner, S., Das Recht der Berliner Verwaltung, Dritte überarbeitete und aktualisierte Auflage, London u.a. 2012, S. 251.

² Dies zeigt sich auch bei der formalen Kodifizierung und Legitimierung öffentlicher Unternehmen in privater Rechtsform im Haushaltsrecht (z.B. § 26 BHO), nach der für eine Beteiligung (hier bezogen auf die Bundesebene, wobei für die Landesebene und Kommunen adäquate Regelungen gelten) drei Voraussetzungen gegeben sein müssen: Öffentliche Aufgabe, Haftungsbegrenzung und keine bessere Aufgabenerfüllung durch eine andere Form als die der privaten Rechtsform.

³ Vgl hierzu Hartmann, S., Zwirner, C., Bedeutung und Preis der Ingerenzverpflichtung – Bewertungsfragen und Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit Beteiligungen des Bundes, in ZögU 37. Jg. (2014), Bd. 4, S. 214 ff.

gar in Frage stellen – öffentliche Unternehmen in ihren vorzufindenden Tätigkeitsfeldern generell legitimieren.⁴

Diese positive begriffliche Strukturierung öffentlicher Unternehmen durch ihre normative Funktionalisierung zeigt sich anschaulich an dem auf Forsthoff in den 1930er Jahren zurückgehenden allgemeinen Begriff der Daseinsvorsorge. Dieser Begriff dient nach mehr als 80 Jahren auch heute noch zur Kennzeichnung der zentralen Funktion und damit zur Legitimation öffentlicher Unternehmen.⁵ Daseinsvorsorge bezieht sich bei Forsthoff primär auf die Sektoren der Ent- und Versorgungseinrichtungen, die aus heutiger Sicht den Charakter von Infrastruktureinrichtungen haben. Die öffentliche Wahrnehmung von Ent- und Versorgungsaufgaben steht historisch gesehen aber zunächst einmal lediglich für den historisch vollzogenen Wandel⁶ von der Ordnungsverwaltung zur Leistungsverwaltung. Durch eigene produzierende Einheiten nehmen Staat und Kommunen neben den Instrumenten der Regulierung und der öffentlichen Haushaltsmittel (insbesondere Subventionierung privater Unternehmen und Haushalte) unmittelbaren Einfluss auf die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft.

Umfang und Qualität der Tätigkeitsfelder öffentlicher Unternehmen folgen nicht einem einheitlichen theoretischen Konzept. Vielmehr resultieren diese aus situationsabhängigen von Politik umgesetzten – heute sehr stark durch Medien und organisierten Interessen geprägten - ordnungspolitischen Präferenzen.

⁴ So wird selbst ein „berechtigtes Gewinninteresse“ unter diese Begriffe subsumiert (vgl. etwa Hartmann, S./Zwirner, C., a.a.O. S. 214), wobei sich die Frage nach der inhaltlichen Charakterisierung eines „berechtigten Gewinninteresses“ stellt.

⁵ Hier ergibt sich allerdings die Frage, warum etwa die Versorgung generell mit Lebensmitteln oder die Bereitstellung von Babynahrung nicht unter den Begriff der Daseinsvorsorge fällt, die durch öffentliche Unternehmen bereitzustellen wäre. Noch deutlicher stellt sich vor dem Hintergrund der derzeitigen Flüchtlingskatastrophen im Mittelmeer das Problem, ob nicht – über nationalstaatliches Denken und Kompetenzgefüge hinausgehend – die Bereitstellung einer „Rettungsinfrastruktur“ eine ganz elementare durch die öffentliche Hand zu gewährleistende Daseinsvorsorge sein müsste. Der Begriff Daseinsvorsorge scheint Interessen geleitet nur dort zur Anwendung gebracht zu werden, wo es um die Legitimation bestehender Wahrnehmung einzelner Tätigkeitsfelder durch öffentliche Unternehmen geht bzw. wo deren Tätigkeitsfeld ausgedehnt werden soll.

⁶ Genau genommen handelt es sich um eine Ergänzung der Ordnungsverwaltung, die nicht nur um die Leistungsverwaltung sondern auch um die Sozialverwaltung erweitert wurde.

3. Grundkategorien öffentlicher Unternehmen

Versucht man einmal das derzeitige Feld öffentlicher Unternehmen jenseits der klassischen Betrachtung (wie etwa nach den kaum einem einheitlichen Prinzip folgenden Rechtsformen) zu systematisieren, so lassen sich losgelöst vom öffentlichen Eigentum tendenziell zwei Grundkategorien erkennen. Zum einen geht es um öffentliche Unternehmen, die stärker als Instrumente/Akteure des Staates/der Kommunen agieren, zum anderen um öffentliche Unternehmen als Instrumente/Akteure des Marktes. Im ersten Fall handelt es sich um eine effizientere Aufgabenwahrnehmung durch Herauslösung aus der Verwaltungshierarchie durch organisatorische, haushalts- und rechentechnische Verselbständigung. Anschaulich hierfür sind etwa Einheiten des Facility Managements, denen die Bewirtschaftung der Gebäude im Besitz einer Gebietskörperschaft obliegt, oder Objektgesellschaften, die zeitlich befristet zur Realisation eines öffentlichen Projekts gegründet und zeitlich befristet betrieben werden. Charakteristisch für derartige öffentliche Unternehmen als Akteure des Staates/der Kommunen ist die Wahrnehmung eines Aufgabenfeldes, das in seiner Wahrnehmung relativ gut strukturiert ist, eine klare Zuordnung von Kosten und Leistungen ermöglicht und insbesondere nach innen unmittelbar auf die Belange von Gebietskörperschaften und deren Verwaltungen ausgerichtet ist. Das Tätigkeitsfeld resultiert aus originären Aufgaben der Verwaltung. Dabei werden Potenziale, Wissen und Erfahrungen des Marktes für die Verwaltung genutzt. Es handelt sich primär um die Sichtweise „from market into public administration“ und damit um eine Professionalisierung des öffentlichen Sektors durch dezentrale Organisationsformen. Die Autonomie des öffentlichen Unternehmens gründet dabei ganz überwiegend auf Effizienzüberlegungen. Das Prinzip der Einheit der Verwaltung wird durch diese Art öffentlicher Unternehmen grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Die Finanzierung der Aufgabe erfolgt i.d.R. aus den öffentlichen Budgets der öffentlichen Nutzer. Vorherrschende Rechtsformen sind die GmbH und der Eigenbetrieb, Rechtsformen, die dem Eigentümer ein hohes Gestaltungspotenzial einräumen.

Die zweite Kategorie, inzwischen stark geprägt durch die EU-Wettbewerbskonzeption, zeichnet sich dadurch aus, dass öffentliches Eigentum für das Agieren auf Märkten eingesetzt wird. Hierbei handelt es sich zu einem ganz wesentlichen Teil um solche klassischen Märkte, die in der Vergangenheit auf der

Angebotsseite monopolistisch strukturiert waren, inzwischen aber durch Liberalisierung Wettbewerbsbedingungen unterliegen. Diese Entwicklung hat öffentliche Unternehmen vom monopolistischen Anbieter zwecks Korrektur von Marktversagen zu Mitbewerbern auf liberalisierten Märkten positioniert. Entscheidend geprägt durch das EU-Wettbewerbs- und Beihilferegime werden in diesen Bereichen zunehmend die öffentlichen Unternehmen den Einwirkungsmöglichkeiten des Eigentümers entzogen.⁷ Strategische Ausrichtung, operative Ziele und Kooperationen gründen überwiegend in den – von EU, Nationalstaaten und von Interessengruppen beeinflussten - Marktbedingungen und den Strategien der Mitbewerber. Damit handelt es sich tendenziell um eine Verselbständigung öffentlicher Unternehmen, deren Grad wiederum von den spezifischen Marktbedingungen abhängt, etwa von dem öffentlichen Finanzierungsanteil an der Aufgabenwahrnehmung. Die klassische Funktion „from public administration into market“ ist zur Tendenz des „from public administration to independent market player“ geworden.

Die beiden skizzierten Grundkategorien öffentlicher Unternehmen sind in der folgenden Abbildung durch eine bipolare Erfassung unterschiedlicher Charakteristika verdeutlicht.

Hieraus folgt, dass große Teile dezentraler Träger öffentlicher Unternehmen nicht mehr als Instrumente des Staates agieren - und damit wie etwa noch von Thiemeyer und Oettle in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts mit der Instrumentalfunktion für Sozial-, Verteilungs-, Beschäftigungs- und Wettbewerbspolitik des Staates legitimiert werden - , sondern tendenziell als autonome Marktakteure.

⁷ S. hierzu etwa Schriftenreihe

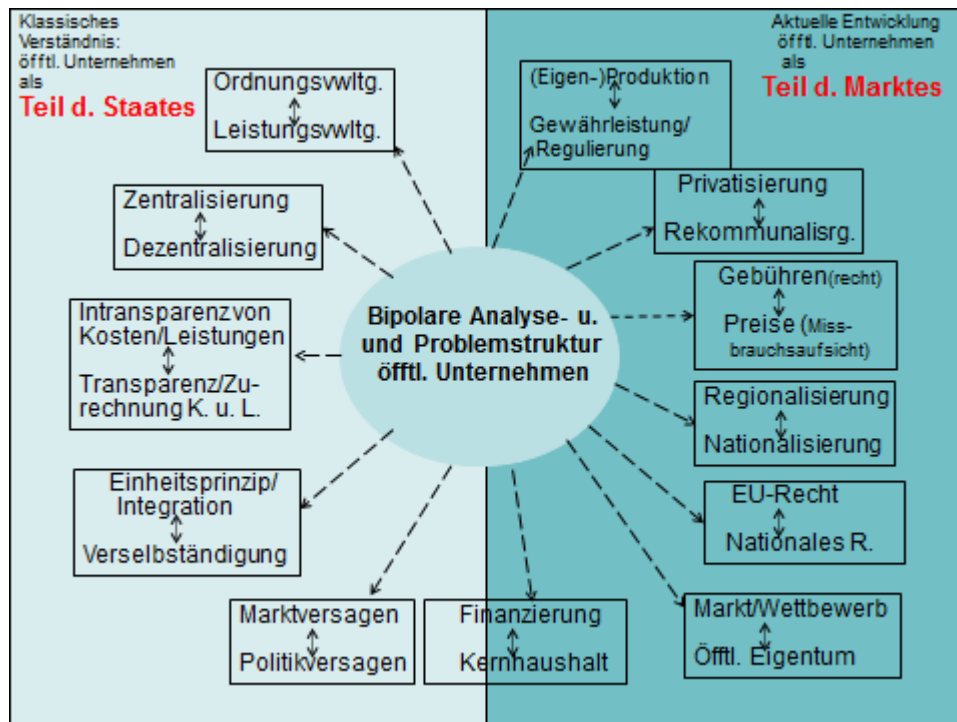


Abb. 1: Grundkategorien öffentlicher Unternehmen

4. Historischer Wandel des Funktionsverständnisses öffentlicher Unternehmen

Die zunehmende Verselbständigung öffentlicher Unternehmen zu autonomen Akteuren durch eine unzulängliche Steuerbarkeit durch und mangelnde Integrierbarkeit in die Muttergebietskörperschaft lässt sich zu einem wesentlichen Teil durch den historischen Wandel von Gesellschaft und Gesellschaftsmodell in Deutschland erklären. Geht man einmal zurück in die Phase der Gründung der Bundesrepublik Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg, so ist diese ganz wesentlich einerseits durch die Erfahrungen mit der Diktatur des Dritten Reichs und andererseits durch die katholische Soziallehre und christliche Ethik geprägt. So lautet beispielsweise der erste Satz des Aalener Programms der CDU aus dem Jahr 1947: „Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden“. Vergesellschaftung von Großunternehmen und des Bankenwesens sind damals durchweg programmatische politische Positionen der maßgebenden politischen Kräfte.

Nun wurde dieses Programm im Zeitablauf zwar nicht umgesetzt. Gleichwohl bildete sich hieraus in der Praxis das Modell der sozialen Marktwirtschaft als eine gemischtwirtschaftliches Wirtschaftssystem heraus mit einem starken öffentlichen und darüber hinaus privaten gemeinwirtschaftlichen Sektor. Trotz aller ordnungspolitischen Reformen im Zeitablauf ist dieses Modell als alternatives Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell zum Modell der zentralen Verwaltungswirtschaft tendenziell richtungsweisend bis 1989 und damit bis zur Wiedervereinigung gewesen. Dieses Modell galt besonders für Westdeutschland, das mit der Teilung Deutschlands unmittelbar dem Wettbewerb beider Gesellschaftssysteme unterworfen war.

Mit der Wiedervereinigung und dem Zusammenbruch des sozialistischen Gesellschaftsmodells ist der Wettbewerb auf der Makroebene zwischen den beiden genannten Gesellschaftsmodellen entfallen, wobei auch hier Wettbewerb als „kreativer Entdeckungspfad“ im Sinne von Hayek zu interpretieren ist. Euphorisch wurde sogar vom „Ende der Geschichte“ gesprochen, d.h., dass in Zukunft weltweit demokratische und kapitalistisch marktwirtschaftliche Systeme vorherrschen würden, wie sich zeigt, eine utopische Idee. Denn die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft wird inzwischen eher durch ein System realer Phänomene geprägt, für die Begriffe und Erscheinungsformen stehen wie:

- Dominanz kapitalistischer Marktwirtschaft und Wettbewerb,
- Globalisierung,
- Digitalisierung,
- dysfunktionale Entkopplung von Finanzsystem und Güterwirtschaft/ Finanzkrise,
- Kapitalmarktabhängigkeit des Staates/Kommunen (Verschuldung) verbunden mit einer Verschuldungssillusion,
- Zweifel an Demokratie/Entkopplung von Marktwirtschaft und Demokratie und
- sinkendes Vertrauen der Bevölkerung in öffentliche Institutionen und Politik.

Vor diesem Hintergrund scheint sich das Gesellschaftsmodell der sozialen Marktwirtschaft tendenziell zu einem digitalen Finanzkapitalismus zu entwickeln, von dem auch die Funktionen und die Situationen öffentlichen Unternehmen einschließlich ihrer Muttergebietskörperschaften beeinflusst werden.

In der folgenden Abbildung 2 sind die die theoretischen Grundlagen und das pragmatische konzeptionelle Verständnis öffentlicher Unternehmen über die skizzierte historische Entwicklung mit den jeweiligen Problemfeldern zusammenfassend dargelegt.

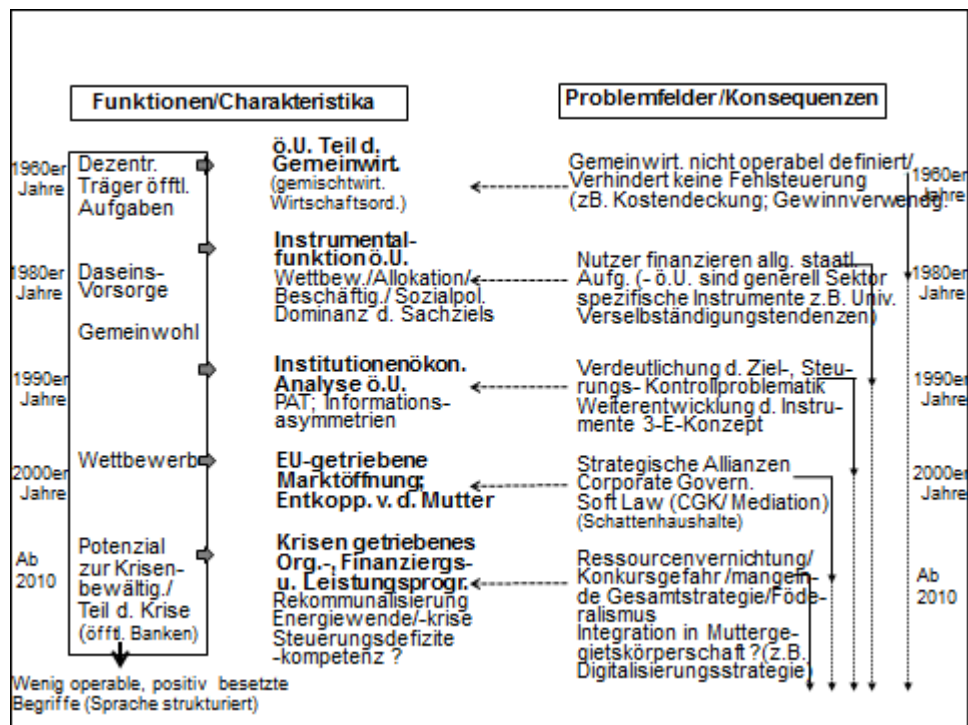


Abb. 2: Grundkonzepte, theoretische Analyse und Problemfelder öffentlicher Unternehmen seit der 1960er Jahre.

5. Ausgewählte Problemfelder öffentlicher Unternehmen

Im Folgenden seien zunächst einige Problemfelder in Verbindung mit öffentlichen Unternehmen genannt. Derartige Problemfelder führen zu ähnlichen Wirkungen, deren Ursachen Gegenstand der klassischen Theorie des Marktversagens sind, wie etwa natürliches Monopol und Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern. Hiermit wurden die Existenz und Funktionen öffentlicher Unternehmen im Sinne einer Korrektur von Marktversagen begründet und legitimiert. Demgegenüber werden im Folgenden einige Aspekte thematisiert, die zu durch öffentliche Produktionsprozesse induzierte – aber kaum thematisierte – Fehlsteuerungen führen. Hierzu gehören etwa das Zusammenfallen von Angebot und Nachfrage in einer Institution/Person, die mangelnde Innovationsfähigkeit im

Falle des Fehlens von Wettbewerb sowie die Dysfunktionalitäten kollektiver Finanzierungssysteme. So ist das Zusammenfallen von Angebot und Nachfrage dadurch charakterisiert, dass die Angebotsseite relativ autonom definiert, wann, wie und in welchem Umfang eine Nachfrage nach der angebotenen Leistung getätigt wird. Dies ist etwa im Gesundheitssystem dann der Fall, wenn der Arzt als Anbieter einer medizinischen Leistung weitgehend autonom festlegen kann, welche seiner angebotenen Leistungen von dem jeweiligen Patienten nachgefragt werden soll (sollte). Ein weiteres praktisches Beispiel ist das Hochschulwesen mit der Autonomie der einzelnen Hochschule. Professoren beschließen mit den jeweiligen Studien- und Prüfungsordnungen, welche Leistungen/Lehrveranstaltungen die Studierende während ihres Studiums nachzufragen haben. Diese Leistungen werden wiederum von den die Nachfrage definierenden Professoren angeboten und geprüft. Das Problem derartiger Strukturen liegt nun darin, dass beim personellen und/oder institutionellen Zusammenfallen von Angebot und Definition der Nachfrage Steuerungs- und Kontrollmechanismen von Markt und Wettbewerb entfallen, ähnlich wirksame Mechanismen aber nicht existieren bzw. nicht zur Anwendung kommen.

Die Folgen des Fehlens von Wettbewerb als kreativer Entdeckungspfad lassen sich etwa am Beispiel der bisher weitgehend vorherrschenden öffentlichen Wasserversorgung verdeutlichen. Wasser wird üblicherweise als besonders knappes und hochwertiges Lebensmittel bezeichnet, mit dem entsprechend sorgsam umzugehen ist. Privatisierung und Schaffung von Wettbewerb werden eher abgelehnt. So haben sich dann auch Innovationen und Kreativität auf diesem Gebiet in den letzten hundert Jahren – etwas pointiert formuliert - auf die Weiterentwicklung von Technik und Design der Toilettenspülung konzentriert unter kontinuierlicher Beibehaltung der täglich mehrmaligen Toilettenspülung mit kostbarem Trinkwasser pro Person.

Die Dysfunktionalitäten kollektiver Finanzierungssysteme, etwa die kollektive Finanzierung von Versicherungsleistungen, ergeben sich aus den Verhaltensweisen des Versicherungsnehmers aufgrund der Entkopplung von individueller Finanzierung und individueller Verursachung von Kosten. Kollektive Finanzierungssysteme führen zu Fehlanreizen und entsprechenden Fehlsteuerungen des Ressourcenverbrauchs. Schlussfolgernd hieraus sollten dort wo möglich individuell in Anspruch genommene

Leistungen auch individuell oder – gegebenenfalls auch über dem Individuum öffentlich bereitgestellte Gutscheine – finanziert werden. Die Forderung nach Abkehr von der Objektsubventionierung/-finanzierung – so z.B. im Hochschulwesen – zu Gunsten einer Subjektsubventionierung/-finanzierung ist eine Konsequenz hieraus.

Schließlich führt der bis heute weitgehende faktische Insolvenzausschuss öffentlicher Unternehmen zu einer starken Tendenz der Vernachlässigung einer systematischen Risikoanalyse und hiermit verbunden eines Risikomanagements. Eng verbunden hiermit ist die nicht selten anzutreffende mangelhafte Professionalität der Mitglieder in den Aufsichtsgremien. Durch bisher nicht gekannte Insolvenzen, so etwa jüngst bei den Stadtwerken Gera, dürfte sich hier im Zeitablauf allerdings zwangsläufig ein Mentalitätswandel einstellen. Mit zunehmender Bedeutung des Ratings von Gebietskörperschaften für deren Bonität und damit für die Finanzierungsmöglichkeiten und deren Kosten erhält die Haftungsverpflichtung der Muttergebietskörperschaft für ihre Töchter als öffentliche Unternehmen einen bisher wenig beachteten Stellenwert. Die tatsächliche Bonität von Gebietskörperschaften dürfte in weiten Bereichen ganz überwiegend von der Bonität und Marktpositionierung ihrer dezentralen Aufgabenträger in Form öffentlicher Unternehmen bestimmt werden. Statt ein Insolvenzrecht auch für Gebietskörperschaften zu schaffen, wurde in der Vergangenheit faktisch eher die umgekehrte Richtung eingeübt, nämlich die Annahme, dass öffentliche Unternehmen durch das mögliche Haftungspotenzial der Muttergebietskörperschaft nicht insolvent werden können. Hier scheinen, wie erste Einzelfälle zeigen, eine Reihe von Gebietskörperschaften und öffentliche Unternehmen möglicherweise von der Realität eingeholt zu werden.

Neben den genannten Beispielen aktueller Problemfelder lassen sich weitere Strukturprobleme identifizieren. Diese resultieren aus den systembedingten Kompetenzverschiebungen zwischen den nationalen und europäischen Verwaltungsebenen (Mehrebenenproblem), den Folgen einer weitgehenden Entkopplung von Finanzsystem und Güterwirtschaft sowie unmittelbar im Zusammenhang mit der Verschuldung der Gebietskörperschaften stehend aus den Schwierigkeiten der Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen.

Die wachsenden Kompetenzverschiebungen bzw. Kompetenzerweiterungen von EU und nationalstaatlichen Regulierungs- und Kontrollkompetenzen auf den unterschiedlichen Ebenen führen zu einer Ausdünnung der Verfügungs- und Kontrollrechte der öffentlichen Eigentümer gegenüber ihren öffentlichen Unternehmen. Neben der Währungsunion existieren inzwischen bzw. sind intendiert eine Reihe von europäischen „Unionen“ wie Bankenunion, Verkehrsunion, Energieunion etc. Diese stellen isolierte Ansätze einer einheitlichen EU-weiten Strukturierung einzelner Sektoren dar, in denen zu einem nicht unwesentlichen Anteil öffentliche Unternehmen agieren. Gleichzeitig fehlt es aber an einer politischen Integration und Koordination durch eine politische Union, die u.a. eine einheitliche Finanz-, Haushalts-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der EU gewährleistet. Durch diese Entwicklung werden die öffentlichen Unternehmen aufgrund übergeordneter Rahmenbedingungen, Regulierungs- und Kontrollmaßnahmen dem Zugriff der Muttergebietskörperschaft als Eigentümerin zunehmend entzogen, ohne dass sie von den übergeordneten Ebenen in eine politisch koordinierte Gesamtstrategie eingebunden werden können. Wo eine Einzelsegmentierung vorherrscht und keine Gesamtpolitik institutionell verankert, demokratisch legitimiert und personell zu verantworten ist, kann auch keine Integration öffentlicher Unternehmen in ein europäisches Finanz- und Wirtschaftssystem erfolgen. Märkte allein, wie sie auch immer abgegrenzt und definiert sein mögen, können dies nicht leisten. Hierfür reicht auch das Wettbewerbs- und Beihilferecht der EU nicht aus.

Eine weitere Gefahr der Fehlsteuerung und Dysfunktionalisierung öffentlicher Unternehmen resultiert aus der unverkennbaren weltweiten Verselbständigung des Finanzsystems. Nicht mehr der modelltheoretische in der Vergangenheit durchaus zutreffende Kreislauf zwischen Güter- und Faktoraustausch zwischen den Wirtschaftssubjekten (private Haushalte, Unternehmen und Staat) einerseits und diesem entgegengesetzt verlaufende Finanzstrom prägt die Realität. Vielmehr haben sich die realen Finanzvorgänge zu einem ganz erheblichen Teil von den Güter- und Faktormärkten abgekoppelt und beziehen sich nicht selten auf rein spekulative Vorgänge. Eng verbunden mit diesem unmittelbar an der jüngsten Finanz- und Staatsschuldenkrise erkennbaren Sachverhalt ist die Digitalisierung. Ohne die Digitalisierung hätte sich ein derartiges weltweites Spekulationssystem in Form eines digitalen Finanzkapitalismus nicht entwickeln können. An diesem System beteiligen

und integrieren sich öffentliche Unternehmen (und deren Muttergebietskörperschaften) etwa über Derivate an Währungs- und Zinsspekulationen mehr oder minder intensiv, um ihre finanzwirtschaftlichen Ergebnisse zu verbessern. So wurden beispielsweise seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts in Form so genannte CMS-Spread-Ladder-Swaps großflächig hoch spekulative Finanzgeschäfte gerade auch von öffentlichen Unternehmen und selbst kleineren Gemeinden mit nicht selten ganz erheblichen Verlusten als Ergebnis getätigt.⁸ Die noch anhaltenden öffentlichen Diskussionen und gerichtlichen Auseinandersetzungen um Schadensersatzforderungen für derartige fehlgeschlagene spekulative Beteiligungen am verselbständigten Finanzsystem zeigen die Komplexität und die hohe Risikoneigung der Handlungsorientierung öffentlicher Unternehmen, jenseits ihres originären Aufgabenfeldes.

Zudem zeigt sich hier nicht selten eine völlig unzulängliche Professionalität jenseits eines notwendigen Risikobewusstseins der Akteure und Kontrollinstanzen. Die faktischen Spekulationen der öffentlichen Hand direkt oder indirekt über ihre öffentlichen Unternehmen hängen unmittelbar mit der Verschuldungssituation und Kapitalmarktabhängigkeit der Gebietskörperschaft zusammen.

Die in den folgenden Abbildungen nur auszugsweise wiedergegebene Verschuldungssituation der Staatsebenen und der Kommunen sind hinreichend bekannt und sollen hier lediglich „nachrichtlich“ wiedergegeben werden. Bekannt ist dabei auch das kontinuierliche Schuldenwachstum der deutschen Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen. Eine Entschuldung fand in der Vergangenheit so gut wie nicht statt.

Was allerdings wenig oder gar nicht in der Öffentlichkeit bekannt ist, bezieht sich auf die der Verschuldung zu Grunde liegende Verschuldungssillusion. Stellt man nämlich einmal eine Totalbetrachtung für den Zeitraum 1950 bis 2012 an und vergleicht den Verlauf der kumulierten Zinsaufwendungen mit dem Verlauf der Schulden, so wird ein der Verschuldung zu Grunde liegendes illusorisches Verhalten der Gebietskörperschaften erkennbar. Denn beide Kurven, der kumulierte Zinsaufwand als abhängige Variable und der kontinuierlich ansteigende Schuldenverlauf als unabhängige Variable, nähern sich für den öffentliche Gesamthaushalt an und

⁸ Vgl. hierzu Mühlenkamp, H., Sossong, P., CMS-Spread-Ladder-Swaps in öffentlichen Unternehmen und Kommunen – Verlustreiche Spekulationen gegen die Kapitalmarkterwartungen, in ZöGU, 37. Jg. (2015), S. 230 ff. Nach den dort ausgewerteten Quellen liegt das Gesamtschadenspotenzial allein dieser Spekulationsgeschäfte deutschlandweit bei mehr als 1 Milliarde Dollar (S. 231).

verlaufen mit geringer Differenz des jeweiligen Niveaus tendenziell parallel (vgl. Abb.5).

Dies bedeutet, dass bei einer Totalbetrachtung alle Maßnahmen, mit denen die kontinuierliche Verschuldung begründet und legitimiert wurde, aus den Zinszahlungen für die Schulden hätten finanziert werden können. Von daher stellt der stets behauptete Beitrag einer kontinuierlichen Verschuldung zu gesellschaftlichen

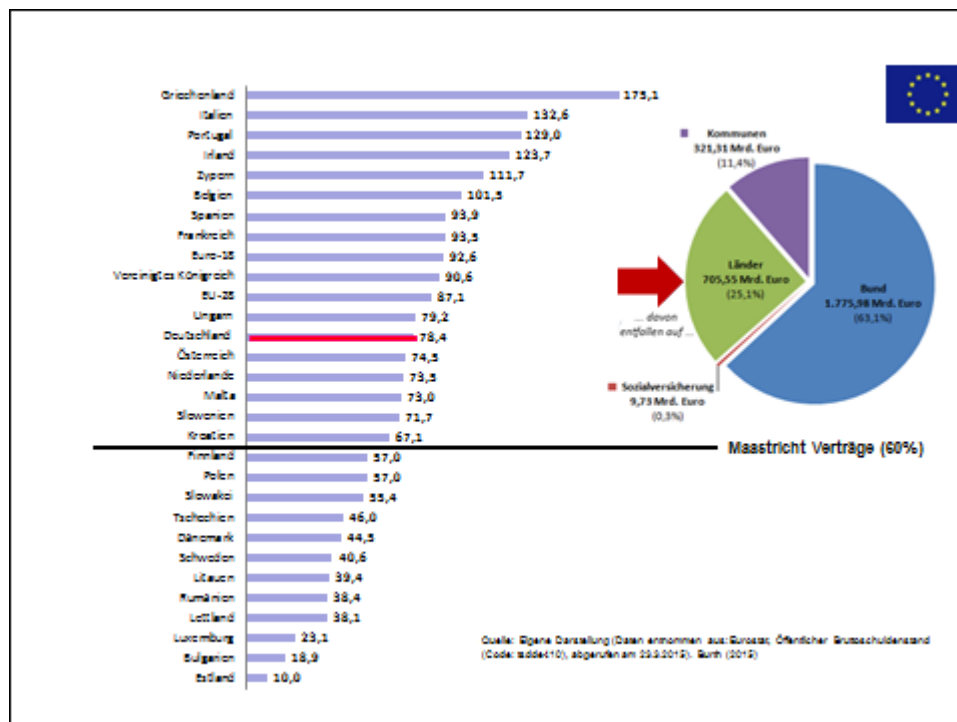


Abb.3: Schuldenstand innerhalb der EU zum 31.12.2013 in Prozent des BIP

Problemlösungen langfristig eine Illusion dar, die durch einen kurzfristigen politischen Aktionismus überlagert ist. Mit der in der Vergangenheit praktizierten Verschuldung wurden zumindest bei langfristiger Betrachtung keine Probleme gelöst. Vielmehr wird die Verschuldung selbst zu einem zentralen ökonomischen und gesellschaftlichen Problem. Hierfür steht u.a. die Vernachlässigung einer von der Verfassung eingeforderten intergenerativen Gerechtigkeit⁹ ebenso wie die durch kurzfristiges Denken und Handeln geprägte Gleichgültigkeit der langfristigen Gewährleistung funktionsfähiger und die zukünftige internationale Wettbewerbsfähigkeit prägenden materiellen, bildungs- und sicherheitsmäßigen Infrastrukturen. Faktisch stellt das

9

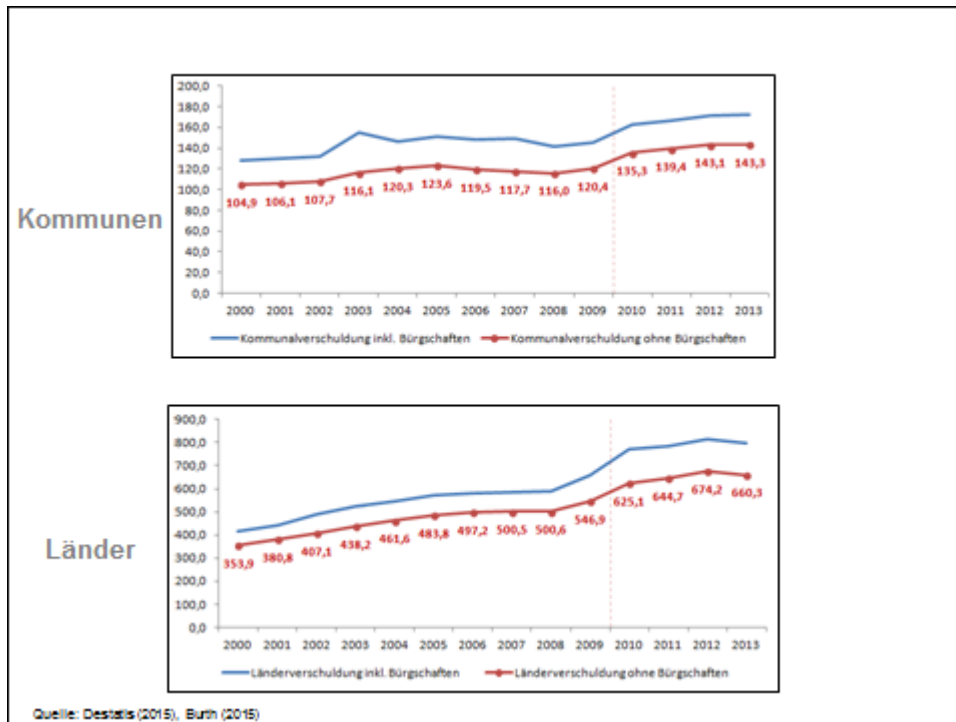


Abb.4: Schulden der Bundesländer und Kommunen 2000 bis 2013

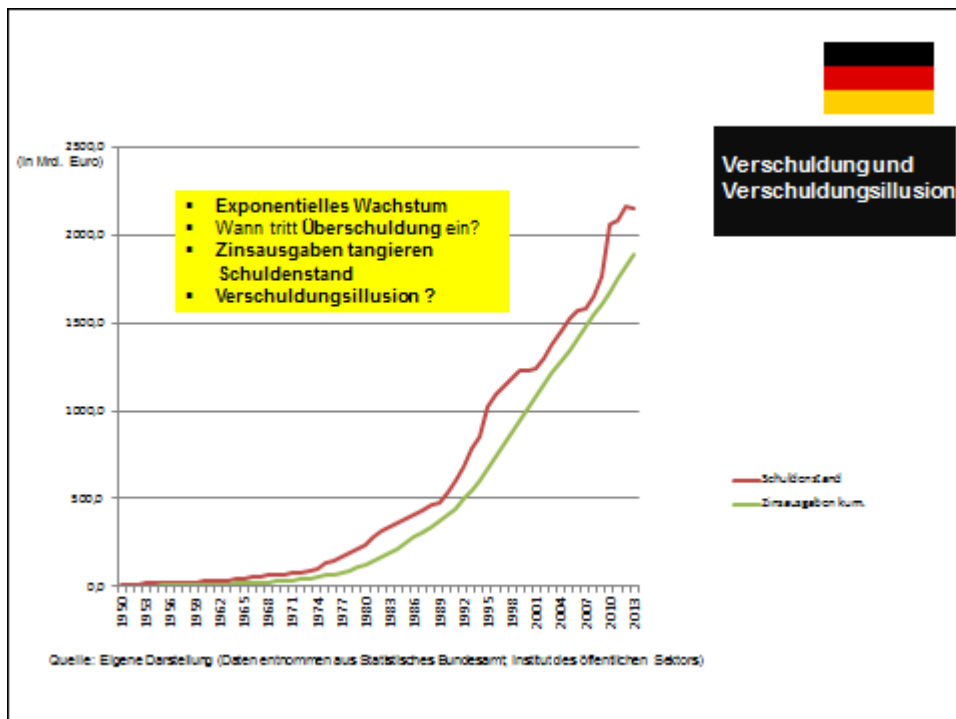


Abb. 5: Verschuldung Gesamthaushalt und Verschuldungssillusion

öffentliche Verschuldungssystem eine Subventionierung des Kapitalmarktes dar, eine Aufgabe, die grundsätzlich nicht als öffentliche Aufgabe bezeichnet werden kann.¹⁰ Dies gilt damit dann auch für jene Ansätze, die öffentliche Unternehmen zur kurzfristigen Handhabung des Verschuldungsproblems der Muttergebietskörperschaft heranziehen (wollen).

6. Öffentliche Unternehmen und öffentliches Rechnungswesen zur Konsolidierungen dezentraler Einheiten mit der Kernverwaltung

Das inzwischen auch in Deutschland erreichte tatsächliche Verschuldungsniveau der Gebietskörperschaften führt dazu, dass nicht selten auch öffentliche Unternehmen zur Entlastung des Kernhaushalts der Muttergebietskörperschaften herangezogen werden sollen. Inwieweit es sich bei derartigen Maßnahmen um tatsächliche Entschuldungen handelt oder nur um eine Verschieben von Schulden, erfordert ein alle Einheiten der Gebietskörperschaft konsolidierendes Rechnungswesen. Erforderlich ist eine Transparenz schaffende Konzernrechnungslegung von Gebietskörperschaften, d.h. ein Rechnungslegungskonzept, das die Schulden (und deren Veränderungen) der Muttergebietskörperschaft als Ganzes dokumentiert. Dies bedeutet, dass Kernverwaltung und dezentrale öffentlichen Unternehmen die finanzwirtschaftlichen Ergebnisse ihrer jeweiligen Maßnahmen während der Rechnungslegungsperiode in einer Konzernbilanz konsolidieren. Da die öffentlichen Unternehmen durchweg ein Rechnungswesen auf Basis der Doppik praktizieren ist eine Konsolidierung einer kameral rechnenden Kernverwaltung mit doppisch Rechnung legenden Unternehmen – wenn überhaupt - nur durch eine komplizierte, Fehler anfällige Umrechnung möglich. Von daher erfordert eine Konsolidierung aller Einheiten einer Gebietskörperschaft eine öffentliche Konzernrechnungslegung, bei der auch für die Kernverwaltungen ein doppisches Rechnungswesen zu Anwendung kommt..

Bisher wird aber in der Praxis eine Konsolidierung keineswegs konsequent praktiziert. Dies gilt selbst für die kommunale Ebene mit der Doppik in den Kernverwaltungen. Auf staatlicher Ebene sind es inzwischen lediglich der Stadtstaat

¹⁰ Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich aktuell in Form einer analogen öffentlichen Subventionierung des Versicherungssystems über die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen durch private Infrastrukturfonds ab.

Hamburg und das Flächenland Hessen, die mit der flächendeckenden Reform zur Doppik eine Konsolidierung von Kernverwaltung und dezentralen Einheiten zu einer Konzernbilanz ermöglichen und auch praktizieren.

Die Notwendigkeit einer Konzernbilanz wird deutlich, wenn man sich die Struktur der Verschuldung innerhalb der Kommunen vergegenwärtigt. Wie Abbildung 6 zeigt, liegen teilweise über 50 % der kommunalen Schulden bei den jeweiligen öffentlichen Unternehmen. Da sich nun Schuldenabbauprogramme und Entschuldungsmaßnahmen – hier begrenzt auf die kommunale Ebene - bisher grundsätzlich nur auf die Kernverwaltung beziehen, ist ohne einen Konzernabschluss nicht erkennbar, wodurch ein Schuldenabbau erreicht wurde. Nur so lässt sich erkennen, ob

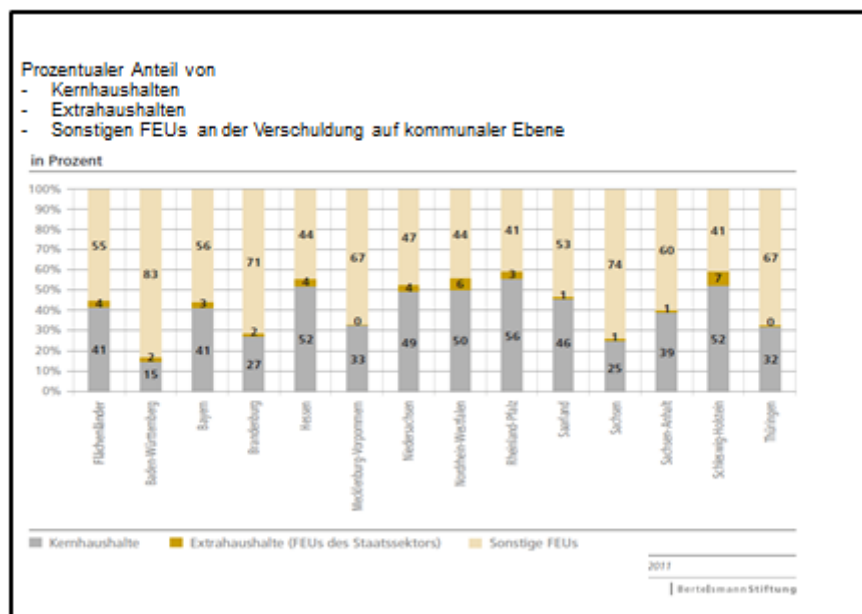


Abb.6: Verschuldungsstruktur der kommunalen Haushalte
Quelle: Bertelsmann Stiftung/Burth/Hilgers et. al., Kommunaler Finanzreport 2013, Gütersloh 2013

und inwieweit ein Schuldenabbau in der Kernverwaltung durch Verlagerung von Schulden in selbständige dezentrale öffentliche Unternehmen erreicht oder ob tatsächlich das Schuldenniveau der Kommune als Ganzes gesenkt wurde.

Auch die Finanzstatistik hat inzwischen die Bedeutung der Schulden dezentraler Einheiten für die notwendige Transparenz der tatsächlichen Verschuldung als Ganzes erkannt und das in Abbildung 7 wiedergegebene Schalenkonzept mit den drei Integrationsebenen des öffentlichen Bereichs

- Kernhaushalte,
- Extrahaushalte und
- Öffentlicher Gesamthaushalt

entwickelt. Auch hier wird deutlich, dass die Konsolidierung dieser drei Ebenen zur möglichst fehlerfreien Generierung valider Verschuldungsinformationen (zu niedrigen Kosten) faktisch ein doppisches öffentliches Rechnungswesen auf allen Ebenen erfordert.¹¹

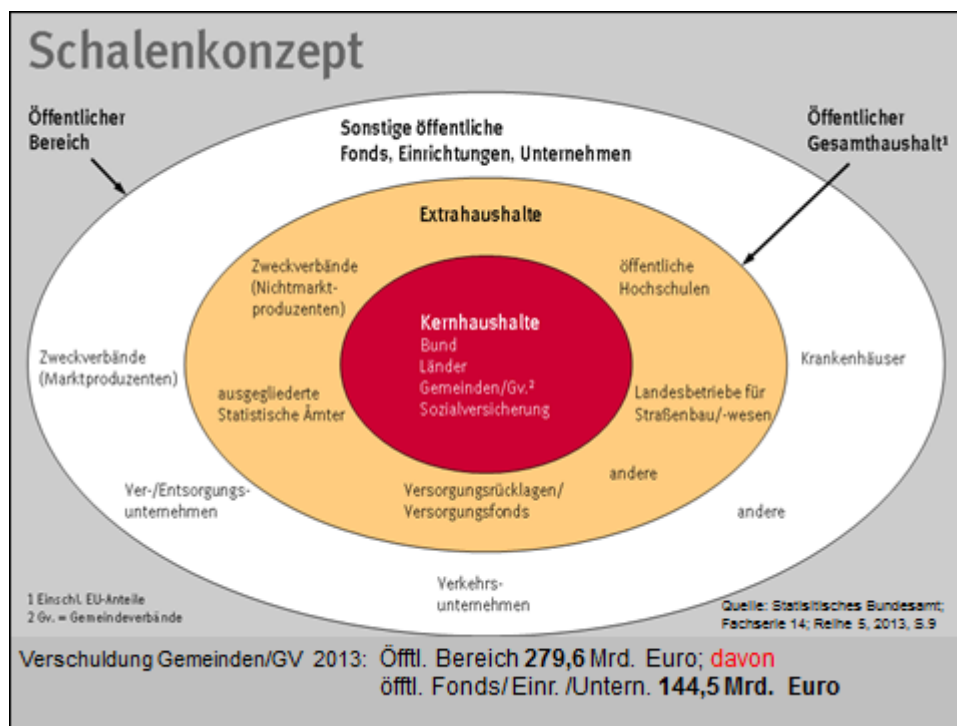


Abb.7: Schalenkonzept der Finanzstatistik

Bisher ist zur inhaltlichen Ausgestaltung des Schalenkonzepts eine mehrfache Umrechnung von kameralen und doppischen Größen erforderlich, um über die nationalen Gesamthaushalte schließlich bis auf EU-Ebene zu einheitlichen aggregierten Größen zu kommen. Die mit diesen Umrechnungen verbundenen Fehler und Unzulänglichkeiten haben die EU-Kommission und Eurostat seit 2012/2013 veranlasst, eine Standardisierung der Finanzstatistik bei den Mitgliedsländern durch eine Standardisierung von Ansatz, Ausweis und Bewertung

¹¹ Auf dieser Erkenntnis basiert auch die jüngste Initiative der EU-Kommission und Eurostat zur Standardisierung des öffentlichen Rechnungswesens der Mitgliedsstaaten auf der Grundlage eines Accrual Accounting (doppischen Rechnungswesens).

eines doppelten öffentlichen Rechnungswesens (EPSAS) als Grundlage der Finanzstatistik anzustreben .

Aufgrund des bisherigen heterogenen Reformstandes in Deutschland, insbesondere hinsichtlich des auf staatlicher Ebene nach wie vor vorherrschenden kameralen Rechnungssystems, hat sich gegen das Konzept der EU inzwischen ein starker Widerstand eingestellt. So steht nicht die Chance zu einer produktiven Entwicklung einer Standardisierung des öffentlichen Rechnungswesens auf nationaler und europäischer Ebene im Rahmen des Projekts Europa unter aktiver Mitwirkung und Gestaltung gerade von Deutschland im Zentrum der Diskussion. Vielmehr herrschen massive Bestrebungen um die Beibehaltung des status quo vor. Entsprechend hat der deutsche Bundestag am 13.03.2015 folgenden Beschluss gefasst: *“ Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, dafür Sorge zu tragen, dass die in Deutschland bestehende Entscheidungsfreiheit bezüglich der kameralen und doppelten Systeme der Haushaltsplanung, -führung und Rechnungslegung bestehen bleibt; doppelte und periodengerechte Buchführung soll auch bei einer möglichen Entwicklung von EPSAS allenfalls auf freiwilliger Basis eingeführt werden“*

Eine Standardisierung des öffentlichen Rechnungswesens als Basis für die Finanzstatistik wird unter Beibehaltung der beiden grundverschiedenen Rechensysteme Kameralistik und Doppik weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene möglich sein. Die bestehende Intransparenz über die finanzwirtschaftliche Situation einer Gebietskörperschaft als Ganzes einschließlich ihrer dezentralen, rechtlich verselbständigten öffentlichen Unternehmen wird eher nicht beseitigt.

7. Schlägt das Pendel zu Gunsten des Ausbaues politisch-administrativer Steuerung öffentlicher Unternehmen zurück?

Ungeachtet der oben skizzierten praktischen, überwiegend durch den Reformwiderstand stabilisierten Problemfelder öffentlicher Unternehmen ist zur Zeit eine Hinwendung zu Forderungen nach Ausweitung des produzierenden Staates zu beobachten. Diese die praktische Entwicklung durchaus beeinflussenden Forderungen orientieren sich eher an dem tradierten Dualismus „Privat und Markt“ versus „Staat und Politik“ als Grundlagen der Koordination von Gesellschaft. Öffentliches Eigentum, Regulierung und öffentliche Wirtschaftstätigkeit werden dabei

als überlegene Institutionen zukünftiger Gesellschaftsentwicklung gesehen. Diese Forderungen und die daraus resultierenden praktischen Schlussfolgerungen stehen zum einen im Widerspruch zu der Entstehung neuer realer gesellschaftlicher Phänomene. Hierzu gehören etwa seit geraumer Zeit konkrete Wettbewerbsmodelle zur Steuerung öffentlicher Entscheidungen etwa im Vergabewesen aber in neuerer Zeit vor allem wachsende Elemente einer direkten Demokratie in Form von Bürgerentscheide.

Zum anderen stehen die genannten Forderungen aber auch im Widerspruch zu den - die praktische Entwicklung überlagernden und in den historischen Kontext einzuordnenden - theoretischen Weiterentwicklungen konzeptioneller Grundlagen der Koordinations- und Kooperationsentwicklung von Staat und Gesellschaftsmitgliedern.

Ausgehend von der Hierarchie als dominantes institutionelles Arrangement mit einem hohen Anteil des produzierenden Staates (Ordnungs- und Rechtsstaat), über die Verlagerung der Koordination hin zum Markt auf Basis des New Public Management mit seiner Marktöffnungs- und Privatisierungsbewegung und dem ergänzenden Konzept des kooperierenden Staates steht heute die Bürger- bzw. Zivilgesellschaft im Mittelpunkt theoretischer Diskussionen als neues Organisationsprinzip gesellschaftliche Koordination und Steuerung. Zusammenfassend geht es hierbei darum, die individuellen Fähigkeiten und Präferenzen der Gesellschaftsmitglieder so zu nutzen und zu organisieren, dass sie sich positiv in der Organisation und Koordination öffentlicher Ressourcenverwendung niederschlagen. Begriffe wie Open Government und Public Open Innovation stehen für diese Konzeption.

Vor diesem Hintergrund wird die Zukunft öffentlicher Unternehmen eher nicht an einer klassischen Mustern folgenden Ausweitung des produzierenden Staates durch den Ausbau der politisch administrativen Steuerung erfolgen. Deren Steuerungskapazität mit dem Widerspruch zwischen Rationalität und Kompetenz politischer Akteure einerseits und Rationalität und Kompetenz der Manager öffentlicher Unternehmen andererseits dürfte für die zukünftige Problemlösungen und

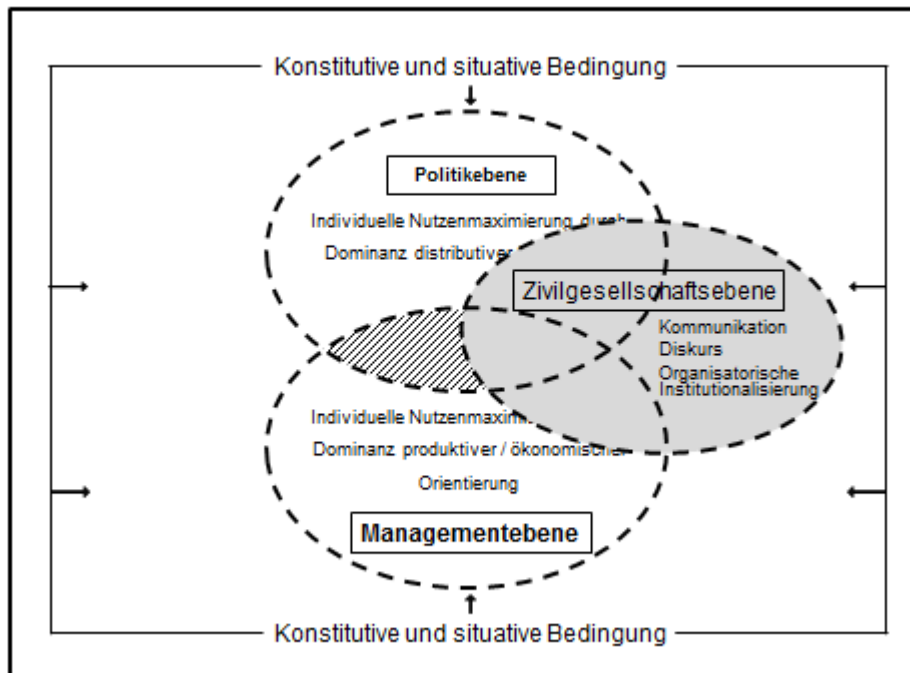


Abb. 8: Neustrukturierung der Corporate Governance Struktur durch Elemente der Zivilgesellschaft

deren Akzeptanz durch die Gesellschaft eher begrenzt sein. Von daher bedarf es vor dem Hintergrund des aufgezeigten gesellschaftlichen Wandels einer Analyse und öffentlichen Diskussion, inwieweit die Erweiterung der derzeitige Bipolarität von Politik- und Managementorientierung in öffentlichen Unternehmen nicht quasi durch eine „dritte Bank“ einer institutionellen, Kommunikation und Diskurs orientierten Erweiterung im Sinne einer stärkeren Bürgerorientierung bedarf. Es geht dabei wie in Abb. 8 skizziert um eine Neustrukturierung der Corporate Governance Struktur durch Elemente der Zivilgesellschaft. Dies könnte ein interessantes Thema für eine der nächsten Fachtagungen zur Corporate Governance sein.