

Public Corporate Governance zwischen Markt, Politik und Zivilgesellschaft

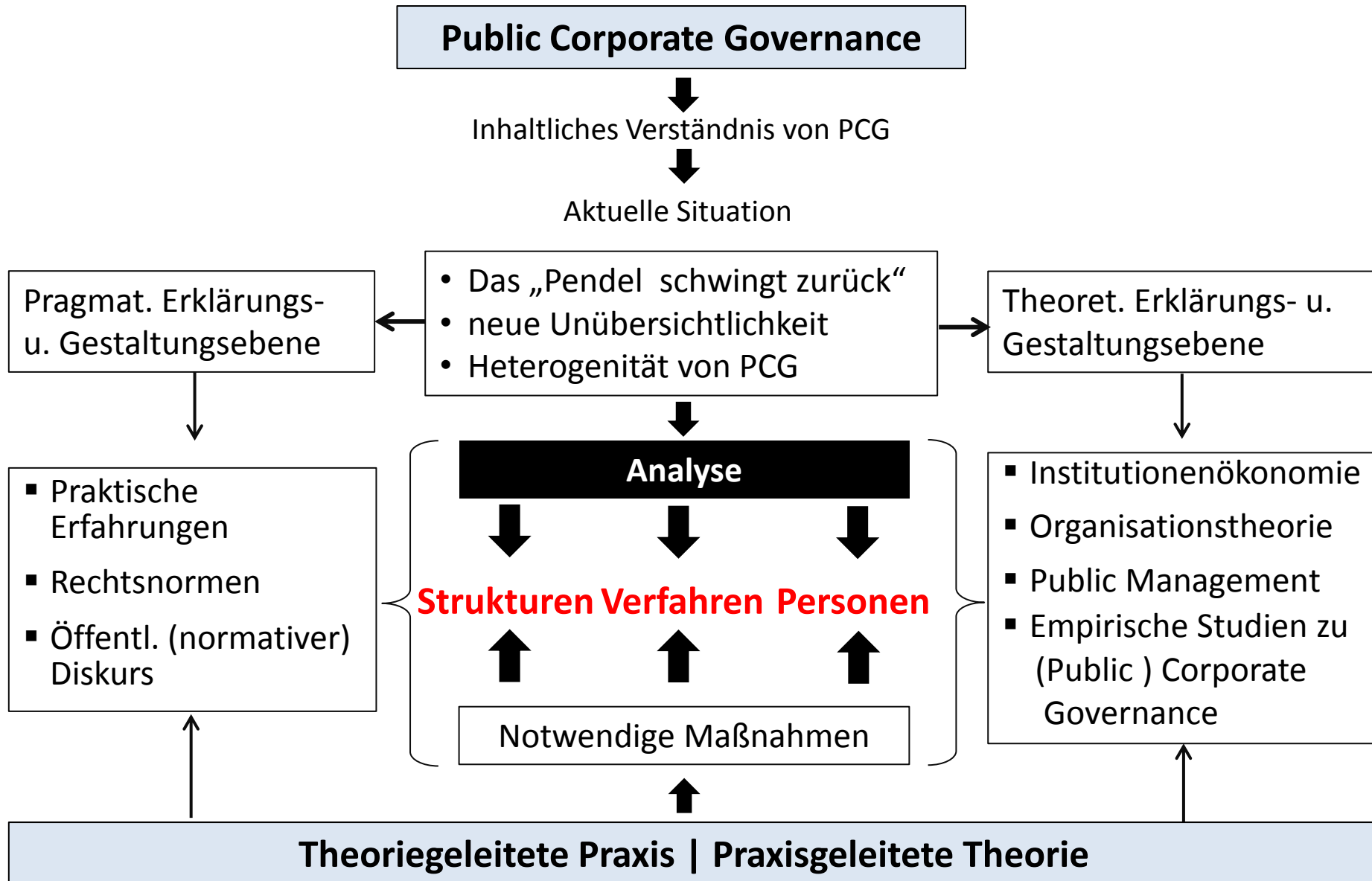
Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

Speyer , 22. April 2013

Agenda

- **Bezugsrahmen**
- **Inhaltliches Verständnis von Public Corporate Governance (PCG)**
- **Zur aktuellen Situation**
 - „Das Pendel schwingt zurück“
 - Neue Unübersichtlichkeit
- **Theoretische und praktische Grundlagen von PCG**
 - Strukturen
 - Verfahren
 - Personen
- **Public Corporate Governance im Wandel**
- **Schlussfolgerungen**

Bezugsrahmen

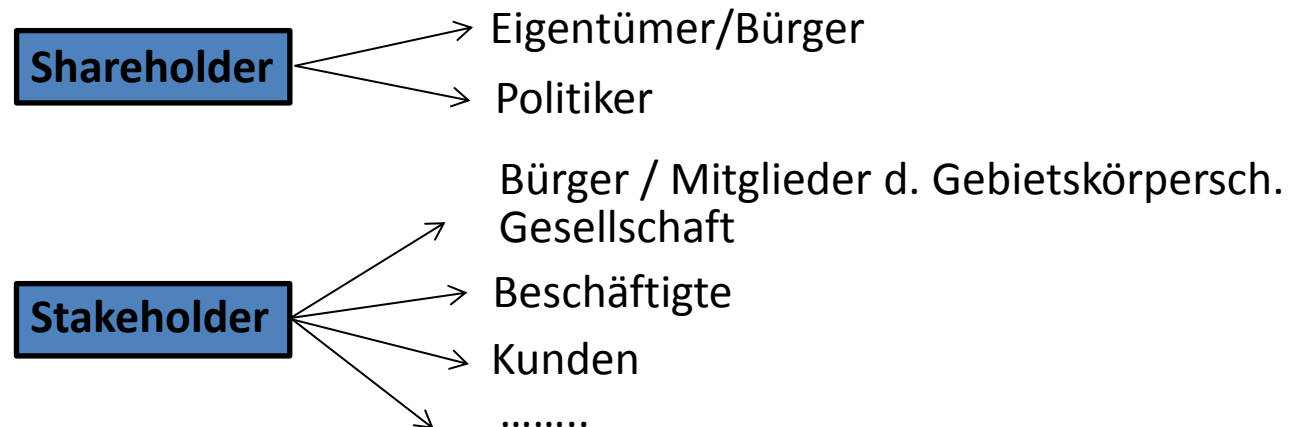


↳ Öffentliche Unternehmensverfassung

↳ Öffentliche Unternehmensführung

2 Grundfragen:

(1) Welche Interessen sollen Berücksichtigung finden?



(2) Wie sollen die Interessen im Unternehmen umgesetzt werden?

Erklärungsgrößen

virtuelle/wider-
sprüchliche/
Klientelpolitik

Vorbehalte gegen-
über EU-Vorgaben

Rolle d. privatwirt.
Sektors / Banken
i.d. Finanzkrise

ausgewählte Beisp.
neg. Erfahrung
mit materieller
Privatisierung

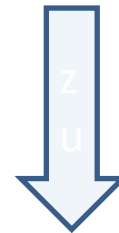
Maßlosigkeit /
Machbarkeit
des Spitzen-
managements
privater Konzerne

von



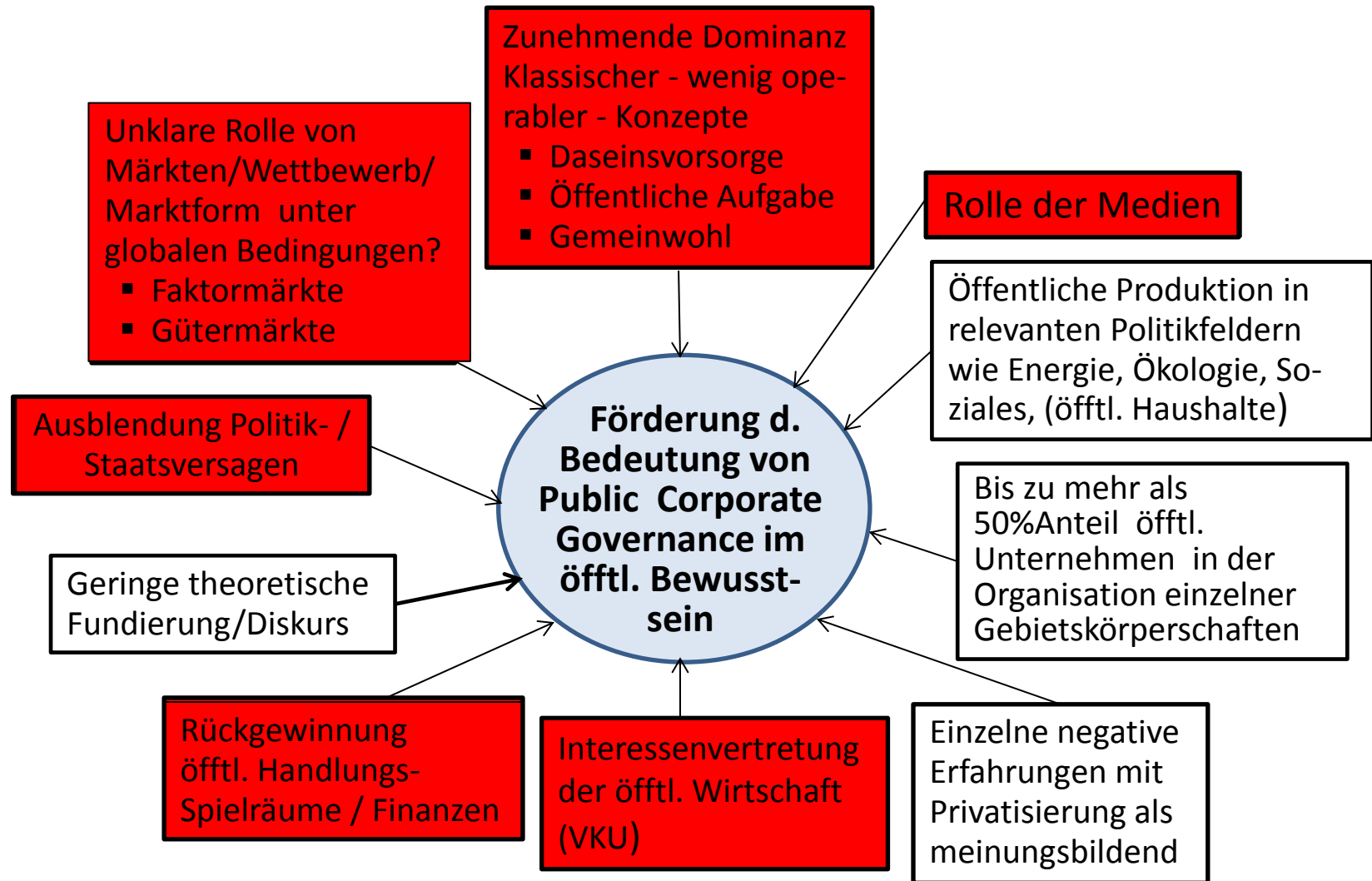
Liberalisierung / Privatisierung / Wettbewerb

zurück zu



**öffentlicher Regulierung / öffentlicher Produktion /
öffentlichen Unternehmen**

Generelle Emotionalisierung gegen Markt und Privatwirtschaft



Beispiel: Wasserversorgung

Aktuelle Situation in Deutschland: Präferenz für kommunale Versorgung

➔ Monopolistische Angebotsstruktur (natürliches Monopol)

- Preis – und Qualitätsregulierung
- Flucht in das **Gebührenrecht** durch öfftl. rechtliche Strukturen
nicht Kartellamt
- Kostendeckende Gebühren - **Gewinnbeschränkung / Gewinnregulierung**
(Hinweis auf Averch-Johnson Effekt bei nat. Monopol (1962 Energieversorgung):
Gewinnregulierung → Überkapitalisierung / Überkapazitäten)
- Vergleichsweise **hohe Gebühren**

➔ EU-Richtlinie zur Vergabe von **Dienstleistungskonzessionen** auch auf die Wasserversorgung.

↳ Privatisierung / Vergabewettbewerb

Problem: Global: Oligopol / Regional: Monopol;
negative Einzelerfahrungen mit der Höhe der Gebühren

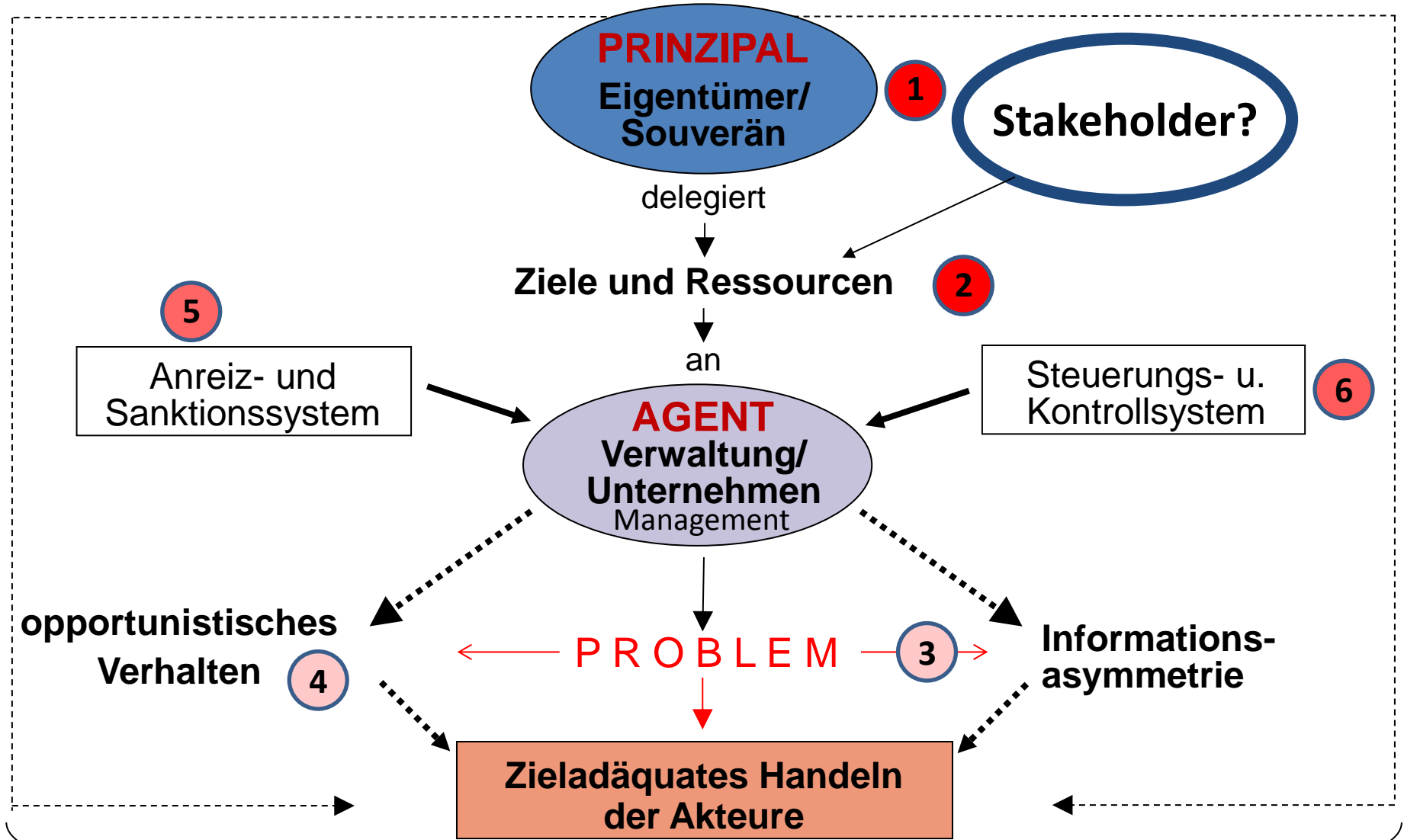
Markt d. Wasserversorgung in hohem Maße intransparent

↳ Emotionalisierung der derzeitigen Diskussion

Wasser: Menschenrecht; wichtigstes Lebensmittel nicht in private Hand
wichtigste öffentliche Daseinsvorsorge u.a.m.

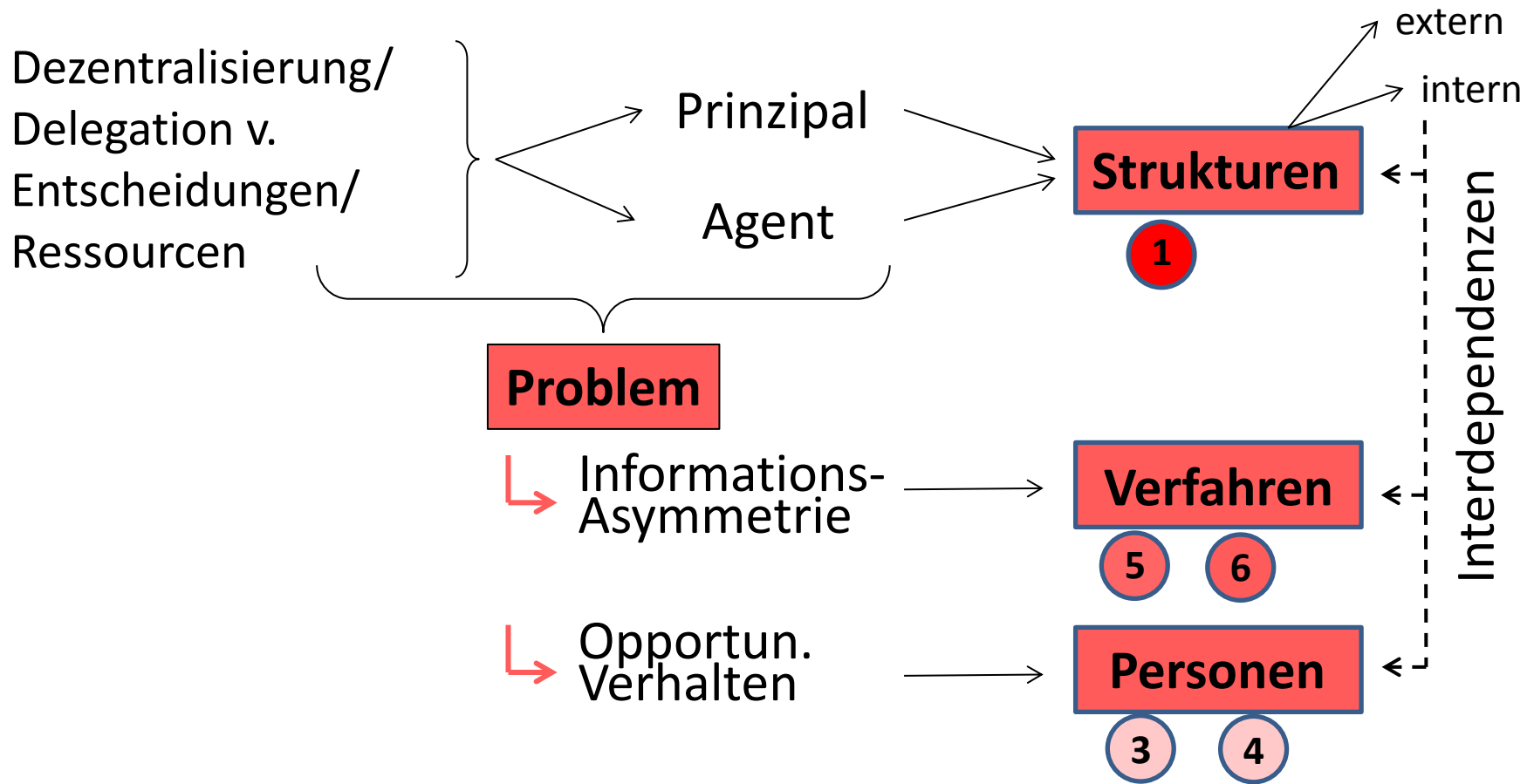
↳ Tatsächliche starke ökonomische kommunale Interessen (*Gewerbesteuer vor Ort Gewinnabführung/Quersubventionierung*)

Institutionen ökonomische Grundlagen: Prinzipal-Agenten-Modell



(Public) Corporate Governance Probleme

F a z i t: Public Corporate Governance Problem



Funktions- und Rollenverständnis Öffentlicher Unternehmen

Öffentliche Unternehmen

Traditionelles Konzept

Marktkonzept

Ordnungspolitik

(EU-) Wettbewerbspolitik

öffentl. Unternehmen Institutionen d. Staates (Korrektur von Marktversagen)

öffentl. Unternehmen Institutionen d. Marktes (Korrektur von Politikversagen)



Klass. Theorie des Marktversagens

- Natürliches Monopol
- Öffentliche Güter
- Meritorische Güter
- (Historisch gewachsene) Öffentliche Infrastruktur

- > Common Carrier
- > Wandel in Abhängigkeit von der verfügb. Technik
- > Finanzierungsproblem
 - PPP
 - Cross Boarder Leasing
 - Sale and Lease Back

Theorie des Staatsversagens

- Bürokratietheorie
- Public Choice
- .
- .

Institutionenökonomie

Staat/Politik

Markt

- Polit. Mehrheiten
- Gesetz/Anweisungen

- Angebot/Nachfrage
- Preis
- individuelle Präferenzen

Öfftl. Aufgabe
Gemeinwohl
Daseinsvorsorge

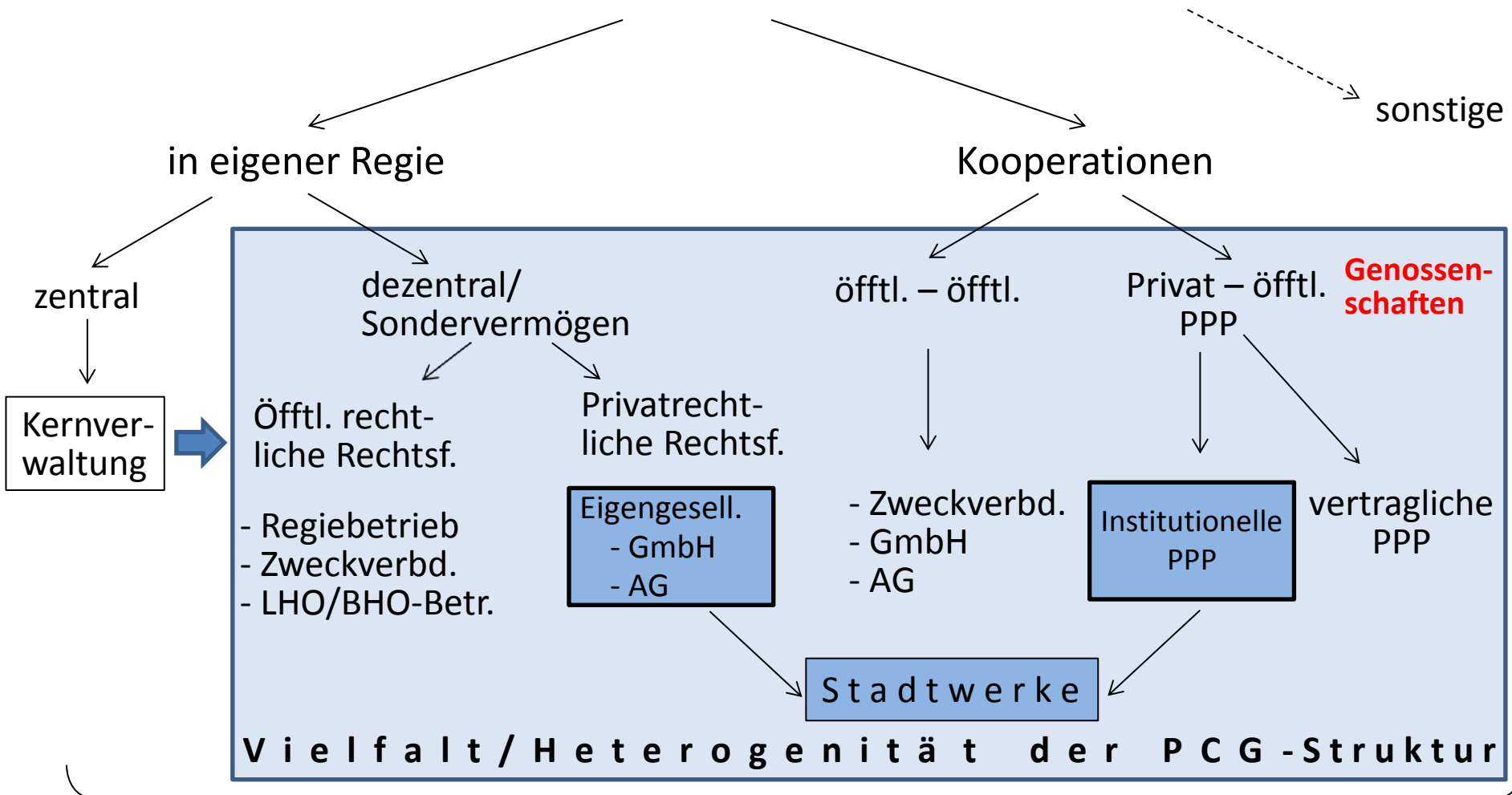


Manager geleitetes
Öfftl. Unternehmen

Risiken ?
Haftung. Eigentümer

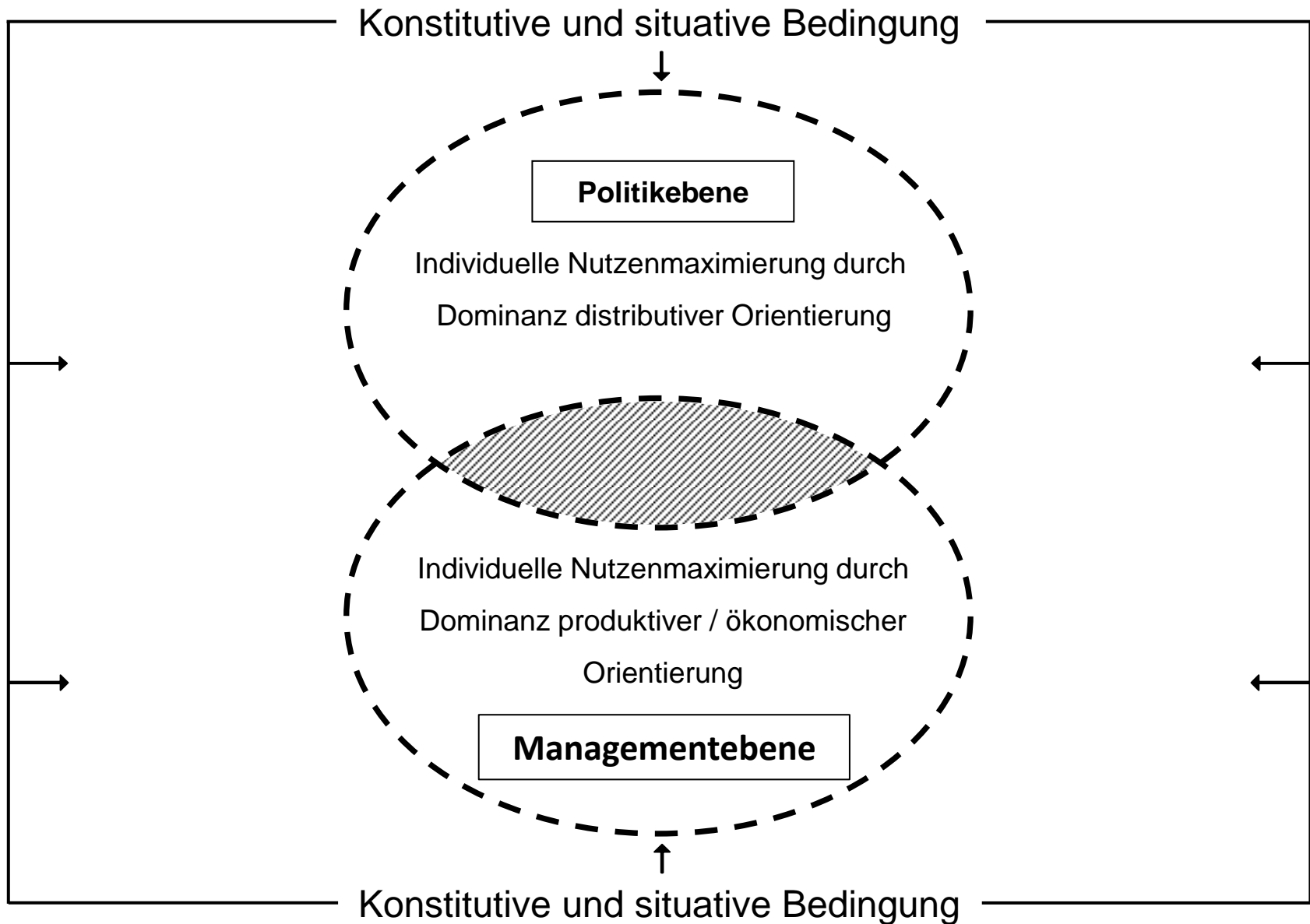
Aktuelle Situation: Vielfalt und Heterogenität der internen P C G

Organisation der Aufgabenwahrnehmung/Leistungserstellung von Gebietskörperschaften



Gebietskörperschaft als Konzern
(PCG als öffentliche Konzernsteuerung)

Änderung der PCG: Politik- Management und ZG-Ebene



Wandel d. Staatsverständnisses - Einfluss auf die Governance ö. U. (Public Corporate Governance)

Zeitl. Einordng.	Staatliche Ausrichtung	Schwerpunktmäßige Zielrichtung	Veränderungen f. öfftl. Untern.	Einfluss d. EU Wettbewerbskonzept./EUGH
1970er Jahre	Wohlfahrtsstaat/ Produzierender Staat	Effizienz durch Ordnungspolitik privat – öffentl.	<ul style="list-style-type: none"> - dezentrale Träger öfftl.- Aufgaben - formale Verselbständ. - Instrumentalfkt. ö. U 	z.B.
1980er Jahre	Schlanker Staat	Effizienz durch Staatsabbau	<ul style="list-style-type: none"> - formale /materielle Privatisierung 	Art. 86 EGV Prinzipielle Gleichbehandlung öfftl. u. priv. Untern. (positivistische Markt- u. Wettbewerbstheorie/ Public Choice)
1990er Jahre	Gewährleistungsst./aktivierender Staat	Effizienz durch Erschließung nicht staatl. Potenziale f. Öfftl. Aufgaben Wettbewerbspolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Deregulierung - ö.U. im Wettbewerb 	Dienstleistungen v. allg. wirt. Interesse
2000er Jahre	Kooperativer Staat/ Verschuldungsstaat	Effizienz durch Kooperationen	<ul style="list-style-type: none"> - Strateg. Allianzen - Institut. PPP - Kapitalmarkt-orientierung 	Ausschreibungs-Wettbewerb / Vergabewesen als Teil d. Wettbewerbsrechts

MARKT /
WETTBEWERB /
LIBERALISIERUNG

Änderung der PCG: Liberalisierung

Steuerung von Unternehmen öfftl. Dienstleistungen
(Versorgung; Verkehr.....)



Klassische Steuerung
(vor d. Liberalisierung)



öffentl. Auftrag



Gemeinwohldefinition
durch öffentl. Eigentümer/ Träger



Einbindg. in Gebietskörpersch.
/Strategische Planung (?)

**Träger / Angebots-
determiniert**

Steuerung nach d.
Liberalisierung



Wettbewerb



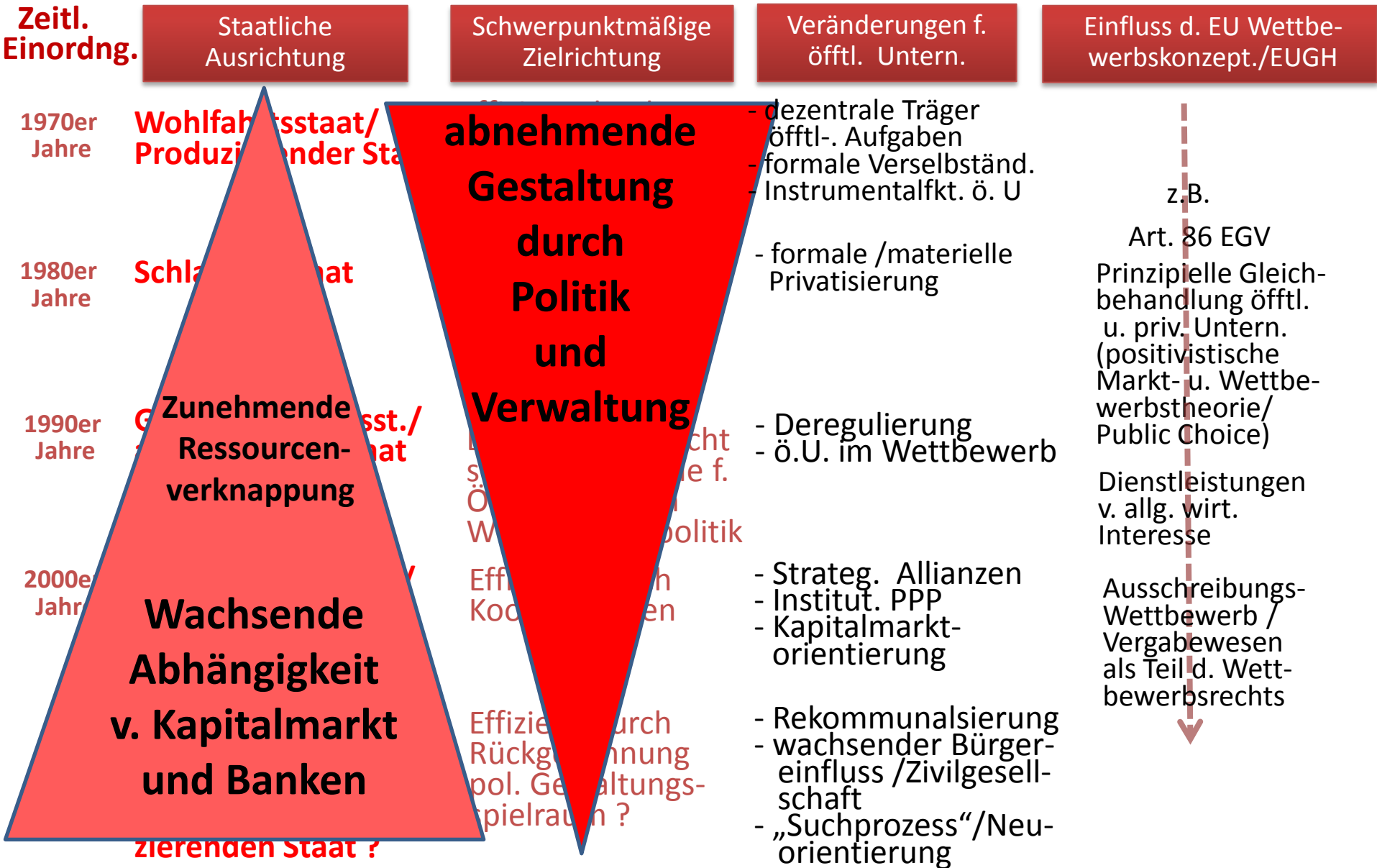
Dienstleistungserfüllung
durch Markt



Einbindg. in Gebietskörpersch.
/Strategische Planung (?)

**Markt-/ Nachfrage-
determiniert**

Wandel d. Staatsverständnisses - Einfluss auf die Public Corporate Governance ö. U.

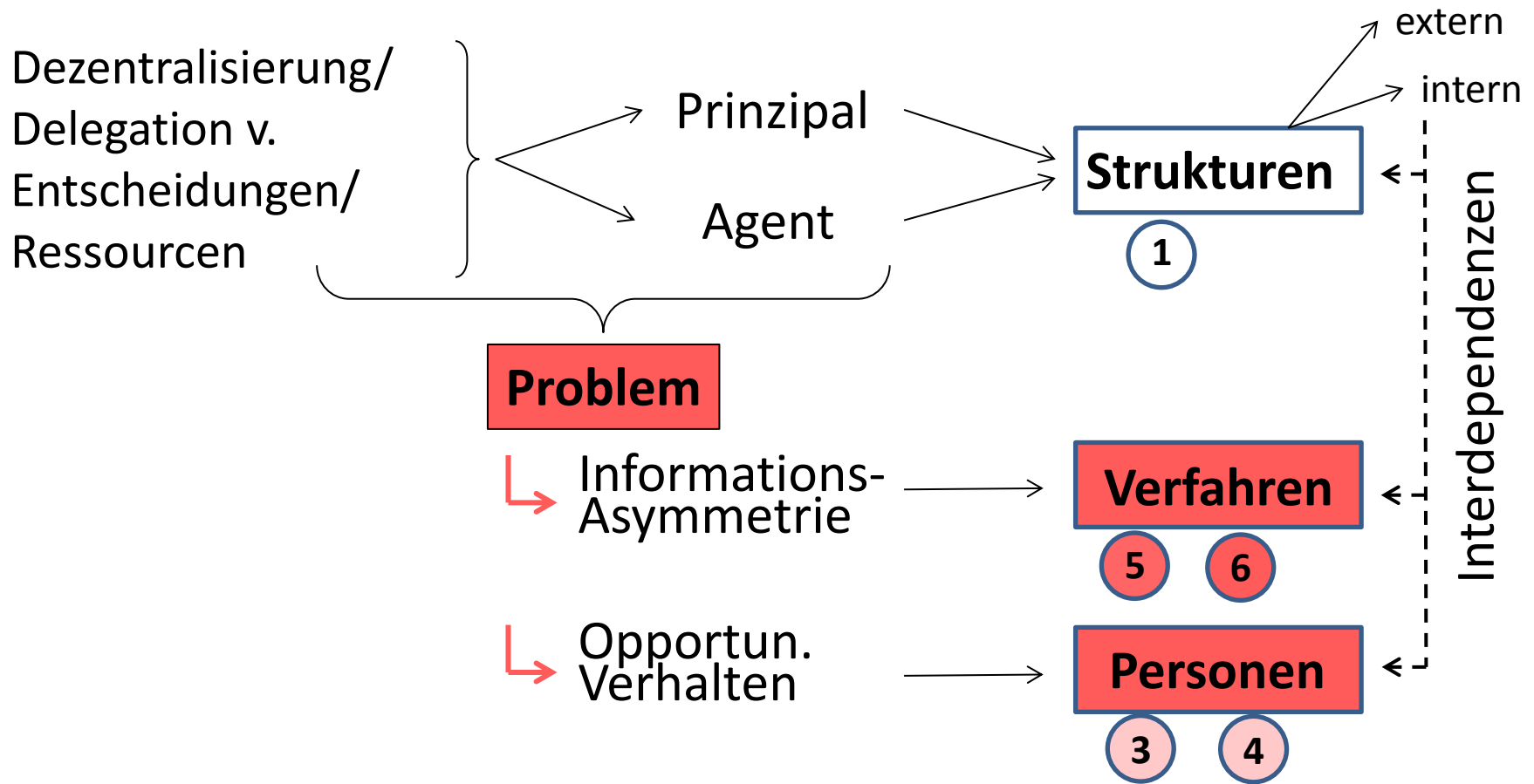


Wandel d. Staatsverständnisses - Einfluss auf die Governance ö. U. (Public Corporate Governance)

Zeitl. Einordng.	Staatliche Ausrichtung	Schwerpunktmäßige Zielrichtung	Veränderungen f. öfftl. Untern.	Einfluss d. EU Wettbewerbskonzept./EUGH
1970er Jahre	Wohlfahrtsstaat/ Produzierender Staat	Effizienz durch Ordnungspolitik privat – öffentl.	<ul style="list-style-type: none"> - dezentrale Träger öfftl.- Aufgaben - formale Verselbständ. - Instrumentalfkt. ö. U 	z.B.
1980er Jahre	Schlanker Staat	Effizienz durch Staatsabbau	<ul style="list-style-type: none"> - formale /materielle Privatisierung 	Art. 86 EGV Prinzipielle Gleichbehandlung öfftl. u. priv. Untern. (positivistische Markt- u. Wettbewerbstheorie/ Public Choice)
1990er Jahre	Gewährleistungsst./aktivierender Staat	Effizienz durch Erschließung nicht staatl. Potenziale f. Öfftl. Aufgaben Wettbewerbspolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Deregulierung - ö.U. im Wettbewerb 	Dienstleistungen v. allg. wirt. Interesse
2000er Jahre	Kooperativer Staat/ Verschuldungsstaat	Effizienz durch Kooperationen	<ul style="list-style-type: none"> - Strateg. Allianzen - Institut. PPP - Kapitalmarkt-orientierung 	Ausschreibungs-Wettbewerb / Vergabewesen als Teil d. Wettbewerbsrechts
2010	Krisen getriebener Staat/ digitaler u. vernetzter Staat/ Rückkehr zum produzierenden Staat ?	Effizienz durch Rückgewinnung pol. Gestaltungsspielraum ?	<ul style="list-style-type: none"> - Rekommunalsierung - wachsender Bürger-einfluss /Zivilgesellschaft - „Suchprozess“/Neu-orientierung 	

MARKT / WETTBEWERB

F a z i t: Public Corporate Governance Problem



Grundsätzlich:

Verfahren = Funktion (Rechtsform/ Unternehmensverfassung)

In Anlehnung an die Entwicklung im privatwirtschaftl. Bereich

- Rechnungswesen
- Planungssystem
- Berichtswesen
- Risikomanagement
- Kontrollsystem

Insbesondere bei
Eigengesellschaften

↳ GmbH
↳ AktG

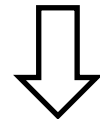
- Plus -

Besonderheiten / Spezifika im öfftl. Bereich (variabel ausgeprägt)

- Beteiligungsmanagement
(Zielvereinbarungen mit Fach-
Finanzverwaltung) –
- Zielkonflikte ????
(Ökonomie-Ökologie-Soziales-Funktion)
Markt versus Haushaltsfinanzierung
- PCG-Kodex

Problem:

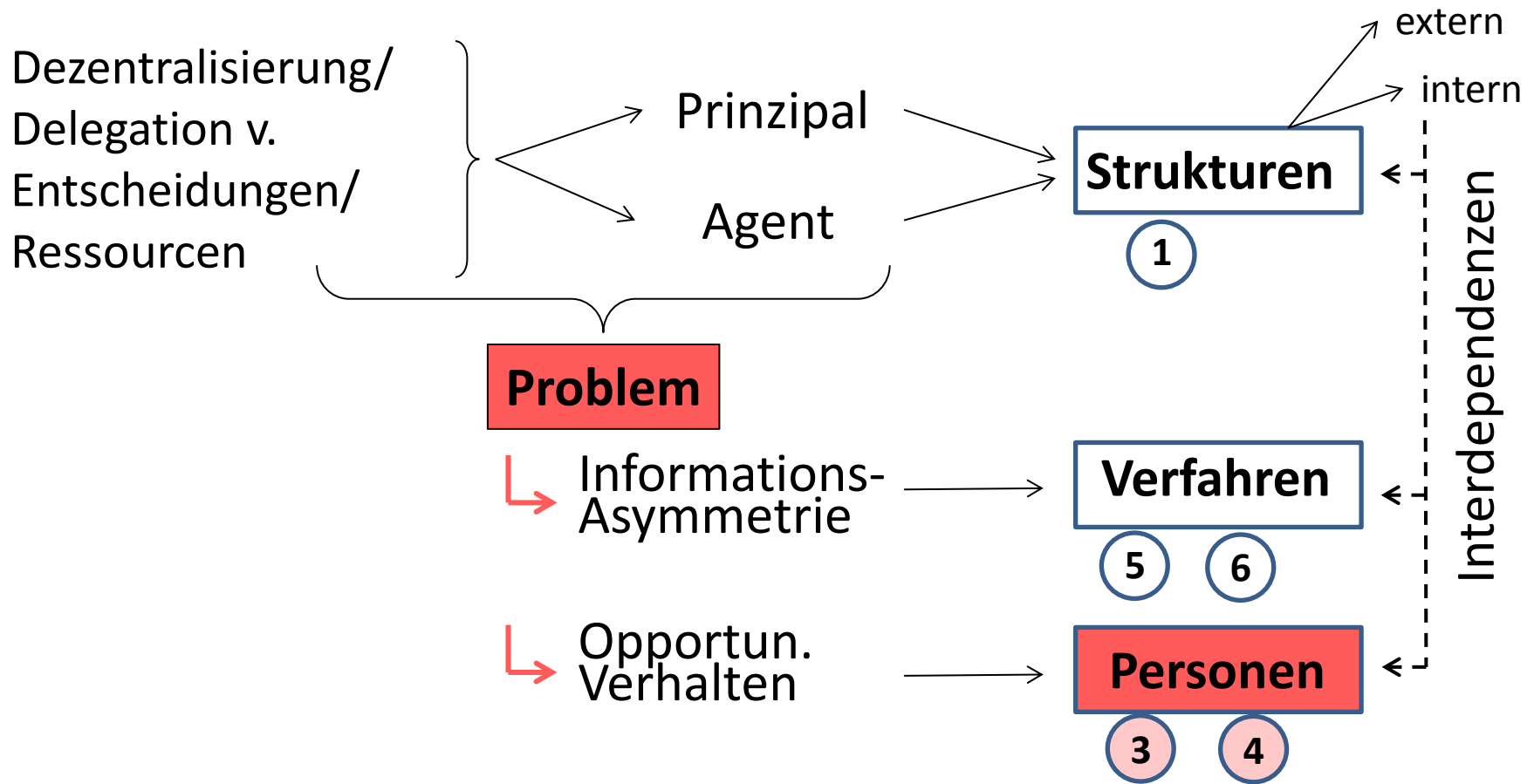
formal
materiell ??



**Sanktions-
potential ?
-mechanismen ?**

Haftung:
Gebietskörperschaft!
aber:
EK → Beihilferecht

F a z i t: Public Corporate Governance Problem



Orientierung an „Vorbildern“: Vom Staatsdiener zum Großverdiener

DER SPIEGEL

Nr. 37/10.9.12
Deutschland: 4,20 €

4 190700 704202 37

**Politik
lohnt sich doch!**

Vom Staatsdiener zum Großverdiener

The magazine cover features a photograph of several prominent German politicians, including Angela Merkel, who are smiling and looking upwards. The background is filled with falling Euro banknotes of various denominations (100, 500, and 1000 Euro). The title 'Politik lohnt sich doch!' is written in large, bold, blue letters, with the subtitle 'Vom Staatsdiener zum Großverdiener' in smaller black letters below it. The magazine's masthead 'DER SPIEGEL' is at the top in a stylized font. In the top right corner, there is information about the issue number (37/10.9.12) and the price (4,20 €). A barcode and the number 4 190700 704202 37 are also present. On the left side, there are small text boxes listing prices for different regions: Spain (€3.00), Switzerland (€3.70), Hungary (€3.50), Austria (€4.20), Germany (€4.20), France (€3.80), Italy (€3.80), Japan (€4.50), and others. The word 'PRINTED IN GERMANY' is also visible.

Verfahren → personales Verhalten

Beispiel: Wirkung von PCG – Kodizes:

Stuttgart 21: DB AG → PCG-Kodex des Bundes

Flughafen BER: Flughafengesellschaft
(Bund / Berlin / Brandenburg) → PCG-Kodex des Bundes
→ PCG-Kodex Berlin
→ PCG-Kodex Brandenburg

Elbphilharmonie: Projektgesellschaft → PCG-Kodex FHH

Stadtwerke Bochum:

Stadtwerke Lübeck:

Wirksamkeit / Sanktionen ?

bisher nicht explizit festgelegt / kodifiziert

- Medien / Politik ?
- Korporatistischer Ansatz ?
- explizite Festlegung / Kodifizierung → Anreize

Funktions- und Rollenverständnis Öffentlicher Unternehmen

Öffentliche Unternehmen

Traditionelles Konzept

Marktkonzept

Ordnungspolitik

(EU-) Wettbewerbspolitik

öffentl. Unternehmen Institutionen d. Staates (Korrektur von Marktversagen)

öffentl. Unternehmen Institutionen d. Marktes (Korrektur von Politikversagen)

Veränderungen Politik- u. Marktversagen

Staat/Politik

Markt

- Polit. Mehrheiten
- Gesetz/Anweisungen

- Angebot/Nachfrage
- Preis
- individuelle Präferenzen

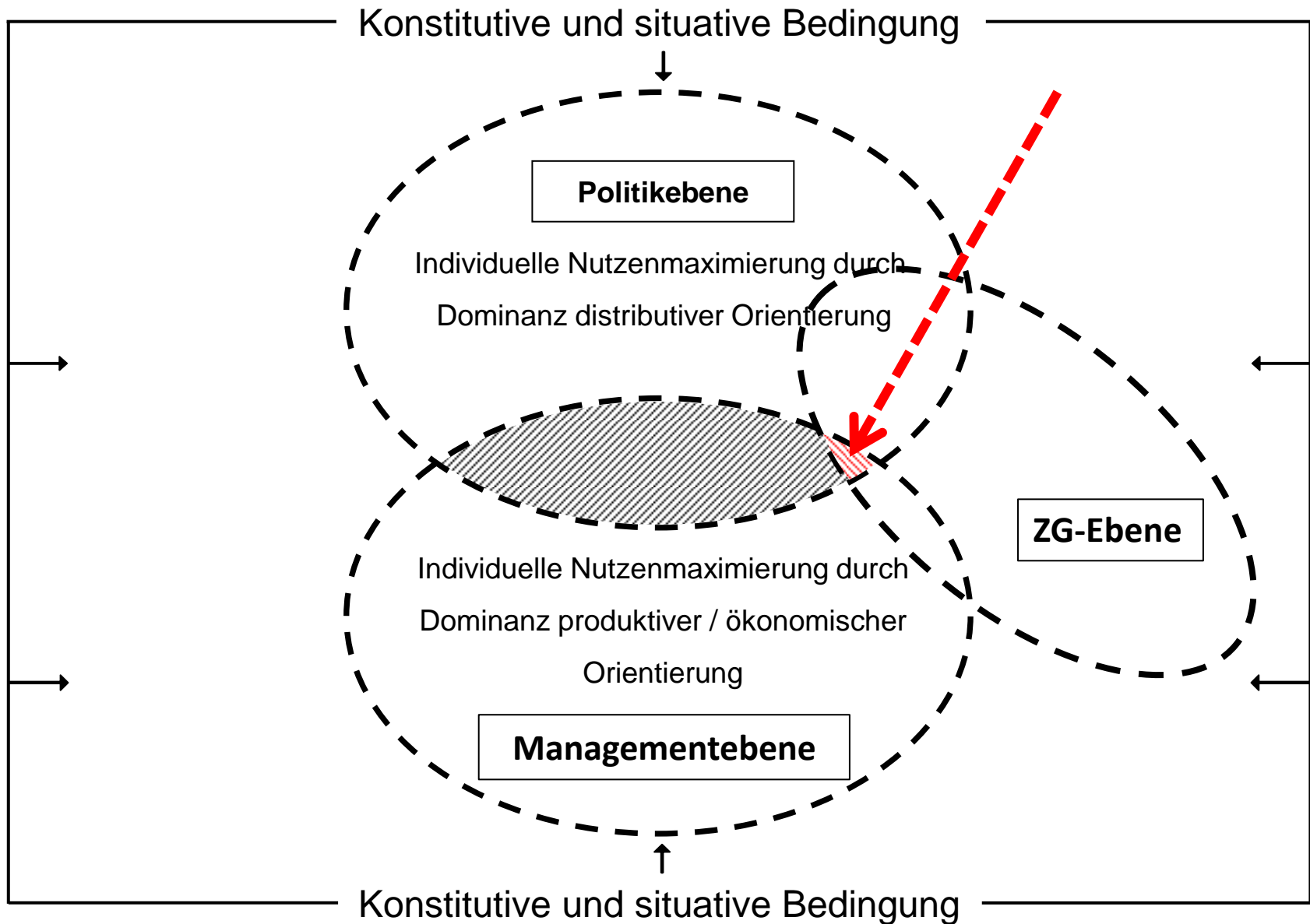
Public Corporate Governance

Risiken ?

Zivilgesellschaft/Bürgergesellschaft

- Wertorientierung (ökologisch; sozial, politisch/ direkte Demokratie; nachhaltig) → Grenzen zur Sozialromantik
- Neues Bürgerengagement jenseits traditioneller Politik- u. Marktmechanismen (Anspruch: Korrektur v. Markt- u. Politikversagen)

Änderung der PCG: Politik- Management und ZG-Ebene



Schlussfolgerungen für PCG

- ⇒ **Nicht Eigentumsverhältnisse** ⇒ **Marktstrukturen**
- ⇒ **Globale Oligopolstrukturen** ⇒ **regionale Monopolstrukturen**
- ⇒ **Regionalisierung** ⇒ **statt Globalisierung**
- ⇒ **Kooperationsstrategien** ⇒ **öffentlich /privat**
- ⇒ **Transparenz über**
 - ⇒ **PCG als Teil der Strategie der Gebietskörperschaft**
 - ⇒ **Ziele / Zielkonflikte**
 - ökonomische,
soziale,
ökologische,
funktionale Ziele
 - Kostenäquivalent:
Gebühren/Preise ⇒ Finanzierung aus dem Haushalt
- ⇒ **Informationssystem /Berichtswesen** ↙ **Dysfunktionalitäten kollektiver Finanzierungssysteme**
- ⇒ **Anreize / Sanktionsmechanismus PCG**
- ⇒ **Defizite des Wissenschaftssystems und PCG**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Speyer, 22. April 2013

Dietrich.Budaeus@alice-dsl.net