



Die öffentliche Hand zwischen Innen- und Außensteuerung

Prof. Dr. Christoph Engel

normativer Ausgangspunkt



- soll der Staat
 - selbst machen?
 - Privaten überlassen?
 - private Hilfe einbinden?
- es kommt darauf an
 - worauf?

alternative Begriffe



selbst machen	Innensteuerung
Privaten überlassen	Außensteuerung
Private einbinden	hybrid

was?



- Private können jede staatliche Tätigkeit übernehmen
 - private Regelbildung
 - private Gefängnisse
 - private Armeen
- Staat kann jedes Ziel verfolgen
 - auch Gewinnerzielung

Grenze öffentlich-privat



- war immer beweglich
 - Absolutismus, Eudämonismus
 - Polizey
 - reiner Sicherheitsstaat
 - Polizei
 - Wohlfahrtsstaat
 - Privatisierung, Deregulierung, Reregulierung

normative Frage(n)



- wo sollte die Grenze liegen?
- wie sollte sie ausgestaltet sein?

alles hängt am Zweck



- I. Gewinnerzielung
- II. Beschaffung
- III. Regulierung

I. Gewinnerzielung



- beinahe (juristisch) kontrafaktisch
 - Neugründung von (kommunalen) Unternehmen allein zum Zweck der Gewinnerzielung
 - nicht zulässig
- aber
 - überkommene Reste
 - kommunale Brauerei
 - Nebenzweck
 - kommunale Energieversorgung



konzeptioneller Grund



- Gewinnerzielung eignet sich
 - um konzeptionelle Instrumente vorzuführen
 - um normative Dimensionen zu erkennen

Lorenz von Stein



der Staat ist ein
„schwerfälliger,
unwirtschaftlicher
Apparat, der
weder berufen
noch fähig ist,
Unternehmen zu
leiten“

Lehrbuch der Finanzwissenschaft II 1.
Teil 5. Aufl. 1885, 208 f.



Gliederung



1. Gründe
2. Auswege

1. Gründe



- a) ungünstige Struktur der Verfügungsrechte
- b) abgeschwächte Kontrolle durch Produktmärkte
- c) politische Einwirkung auf unternehmerische Entscheidungen

strukturell weniger geeignet



- Anreizprobleme
 - rekonstruiert als Folge der Verdünnung von Verfügungsrechten
 - positive / negative Externalität
 - Entscheidung internalisiert ihre Folgen nur zum Teil

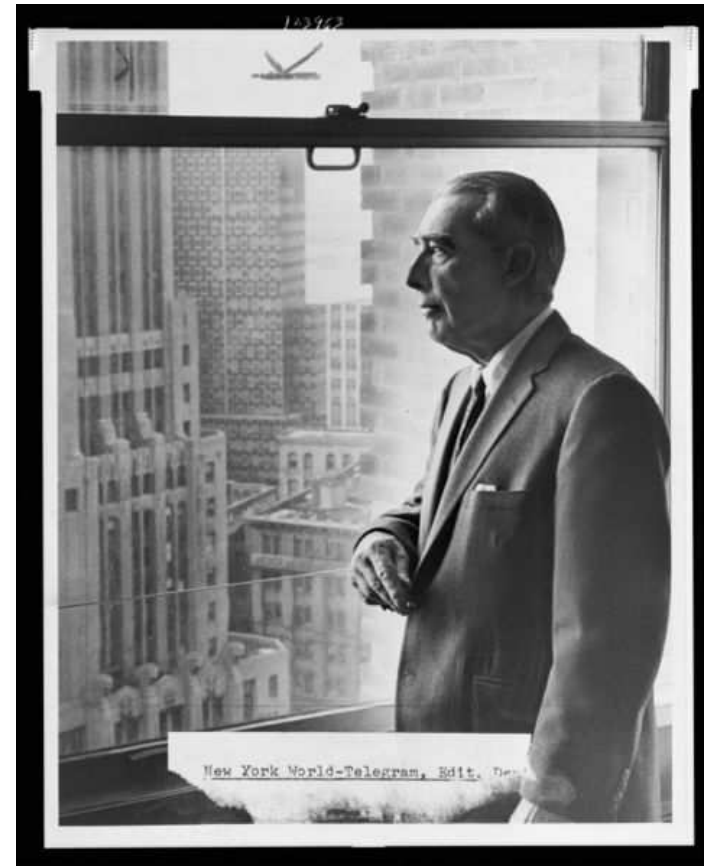


Thrainn
Eggertsson

Herrschaft und Haftung



- fallen weit auseinander
 - Bürger
 - Abgeordnete
 - Regierung
 - Verwaltungsspitze
 - Leiter öffentlicher Unternehmen



Adolf Berle

wiegt schwerer



- als paralleles Problem im privaten Unternehmen
- denn dort wirksamere Substitute
 - Abwanderung
 - Widerspruch



Albert Hirschman

Abwanderung



- Verkauf der Anteile
 - market for corporate control
 - feindliche Übernahme
 - Manager antizipiert, dass er Stellung verliert
- Äquivalent
 - Auswanderung / Verlagerung der Betriebsstätte ins Ausland
 - Abwanderungskosten viel höher

Widerspruch



- macht scheinbar Schwäche von Abwanderung wett
 - aber Wahlen hoch aggregierte Entscheidung
 - Anreiz zur Teilnahme an Abstimmungen gering
 - wer rational ist, bleibt zu Hause

Abwanderung und Widerspruch



- **Privatunternehmen**
 - weil Abwanderung leicht ist
 - sind Übernahmen realistisch
 - weil Übernahmen möglich sind
 - lohnt Spezialisierung auf Kontrolle / Widerspruch
- **gilt nicht gegenüber Staat**

b) Produktmärkte



- Privatunternehmen
 - Erfolg am Produktmarkt
 - Signal
 - Eigentümer können auf dieses Signal konditionieren
 - Bonus-Verträge

öffentliche Unternehmen



- Signal verrauscht
 - Kollusion zwischen Manager und Politiker
 - Agent – Supervisor – Prinzipal
 - Politiker will Wahl gewinnen
 - Misserfolg öffentlicher Unternehmen als schlechtes Signal für die Qualität politischer Kontrolle
 - unternehmerisches Handeln als Parameter im Kampf um Stimmen

Verzerrung



- Griff in öffentliche Kassen
 - Subvention
- Missbrauch souveräner Befugnisse
 - Schutz öffentlicher Unternehmen vor Wettbewerbsdruck
 - durch Regulierung

c) politische Einwirkung



- auf unternehmerische Entscheidungen
 - Supervisor verfolgt nicht (nur) Gewinninteresse
 - Wahlen
 - hit and run competition
 - kurze Fristen
 - Folgen
 - direktes Mittel zur Beeinflussung der Wahl
 - Verwendungskonkurrenz öffentlicher Mittel
 - Investitionen werden hinausgezögert

2. Auswege



- a) organisatorische Autonomie
- b) Beschaffung statt Produktion
- c) private Mitunternehmer

a) organisatorische Autonomie



- Recht der öffentlichen Unternehmen macht fast alles möglich
- ⊕ technische Effizienz
- ⊖ Herrschaft ohne Kontrolle
 - weder politisch
 - noch wirtschaftlich

b) Beschaffung



- make or buy
- (wirtschaftliche) Außen- statt Innensteuerung
- ⊕ Arbeitsteilung / Spezialisierung
- ⊕ Transparenz
 - welches Vorprodukt?
 - zu welchem Preis?
- ⊕ Nutzen von Wettbewerbsdruck

Risiken



- warum gibt es überhaupt Unternehmen?
 - (Verbundvorteile)
 - governance-Vorteile
 - wenn bestenfalls unvollständiger Vertrag möglich
 - Transaktionskosten > Gewinn an technischer Effizienz

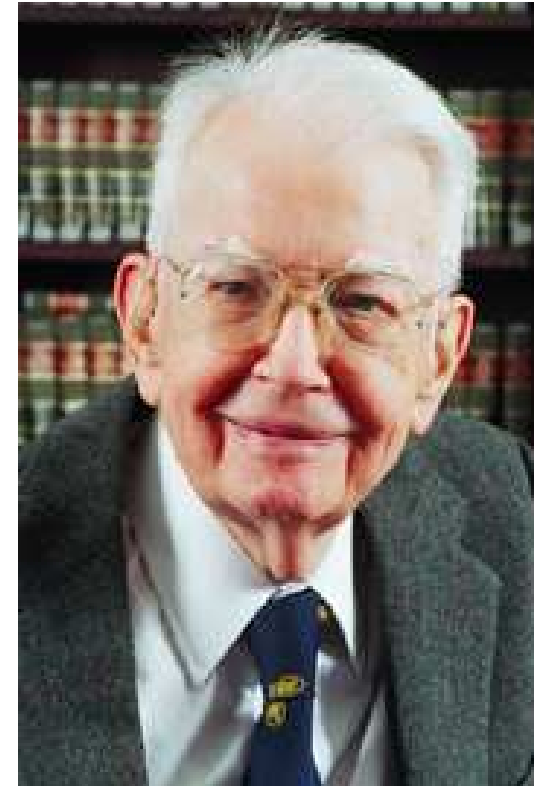


Oliver
Williamson

entscheidender Vergleich



- transaction cost
 - Markt
- agency cost
 - Firma
 - Zugang zu Information
 - Reaktion auf (schwache) Signale
 - Direktionsrecht
 - Karrieremotiv



Ronald Coase

zusätzlicher Grund



- „fundamentale Transformation“
- ex ante
 - viele Anbieter, viele Nachfrager
- ex post
 - (beidseitige) transaktionsspezifische Investition
 - bilaterales Monopol
 - Opportunismus



c) private Mitunternehmer



- public private partnership
- technische Vorteile
 - insbes: Zugang zu Produktionsfaktoren / Vorprodukten
- governance
 - ⊕ Abwanderung wird realistisch
 - ⊕ Disziplinierung durch Kapitalmarkt

Risiken



- empirisch
 - performance von gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen
 - < öffentliche Unternehmen
 - < private Unternehmen

(etwa: Wasserpreis in Frankreich: um 17 % höher, wenn PPP, Chong Huet RevIndOrg 2006, 149)

Gründe



- Schwächung der öffentlich-rechtlichen Kontrolle
 - Rechnungshof, Parlament
- Anreiz zum Kauf von Anteilen
 - obwohl eigentlich zu erwarten, dass Rendite < Privatwirtschaft
 - Zugriff auf Subventionen
 - Zugriff auf souveräne Interventionen

II. Beschaffung



- „Unternehmenszweck“ = öffentliche Aufgabe
- privates Vorprodukt
 - Bleistifte
 - Planungsbüro
 - privater Sicherheitsdienst
 - Staat zieht sich auf Holding-Funktion zurück

fundamentale Transformation



- häufig beziehungsspezifische Investitionen
 - Auftragnehmer
 - Fertigungsstraße für Panzer
 - klassische versunkene Kosten
 - Staat
 - illiquider Markt
 - kurzfristig ist der eine Lieferant nicht zu ersetzen
 - keine anderen privaten Anbieter
 - Staat selbst hat sachliche und personelle Ressourcen nicht

III. Regulierung



- Staat verfolgt Zweck **gegen** den Markt
 - jedenfalls auch
 - jedenfalls nicht nur am Rande
- öffentliches Eigenhandeln
 1. Nachteile
 2. Vorzüge

1. Nachteile



- ist unternehmerisches Eigenhandeln
- alle Nachteile bei kommerziellem Zweck hier erst recht
 - Märkte bestenfalls weite Substitute
 - geringe disziplinierende Wirkung
 - politische Kontrolle schwach
 - oft fehlende Transparenz
 - geringer Anreiz zur Supervision
 - Manager
 - können politische und kommerzielle Bewertung gegeneinander ausspielen

2. Vorzüge



- Vergleich zu regulierten privaten Unternehmen
 - Bundeskartellamt
 - Bundesnetzagentur

BKartA



- regelgebunden
- negative Kontrolle
- volle gerichtliche Kontrolle



- „Vietnam“



BNetzA



- Mikromanagement
- proaktive Marktgestaltung



- Rückbau des Rechtsstaats



öffentliche Unternehmen



- im Institutionenvergleich
 - umso weniger geeignet
 - je stärker die Gewinnerzielungsabsicht
 - je besser der öffentliche Zweck in Regeln aufzulösen

Nachweise



- Engel, Christoph (1998). Die öffentliche Hand zwischen Innen- und Außensteuerung. Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung. Hans-Günther Henneke. Stuttgart: 145-222.
- Engel, Christoph (2002). Verhandelter Netzzugang. Baden-Baden, Nomos.

<http://www.coll.mpg.de/engellit.html>

Ende

