

Marktorientierte Unternehmensführung
und Internetmanagement
Bernd W. Wirtz *Hrsg.*

RESEARCH

Peter Daiser

Corporate Governance öffentlicher Unternehmen

Einflussfaktoren der kommunalen
Steuerung und Kontrolle



Springer Gabler

Marktorientierte Unternehmensführung und Internetmanagement

Reihe herausgegeben von

B. W. Wirtz, Speyer, Deutschland

Die Schriftenreihe publiziert wissenschaftliche Arbeiten aus dem Bereich der marktorientierten Unternehmensführung und des Internetmanagements. Im Mittelpunkt stehen innovative betriebswirtschaftliche Themenstellungen zu modernen Konzepten der marktorientierten Unternehmensführung und der Bedeutung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien für die Unternehmensführung. Die Untersuchungen widmen sich insbesondere wichtigen Managemententscheidungsproblemen auf einer empirischen Basis.

Die Reihe setzt die 2003 gegründete Schriftenreihe „eBusiness-Studien“ fort.

Reihe herausgegeben von

Professor Dr. Bernd W. Wirtz

Speyer, Deutschland

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/12669>

Peter Daiser

Corporate Governance öffentlicher Unternehmen

Einflussfaktoren der kommunalen
Steuerung und Kontrolle

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Bernd W. Wirtz

Peter Daiser
Speyer, Deutschland

Dissertation, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2018

Marktorientierte Unternehmensführung und Internetmanagement
ISBN 978-3-658-23447-8 ISBN 978-3-658-23448-5 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-23448-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Geleitwort

Die Corporate Governance für öffentliche Unternehmen hat in den vergangenen Jahren eine zunehmende Bedeutung in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft erlangt. Mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Energie, Transport oder Recycling leisten öffentliche Unternehmen einen überaus wichtigen Beitrag zum Fundament unseres Wirtschaftssystems und unserer Gesellschaft. Allerdings führt die Auslagerung von Leistungen aus staatlichen Strukturen in öffentliche Unternehmen zu Veränderungen auf der Verwaltungsebene und einer steigenden Komplexität, mit der sich öffentliche Stellen bei der Steuerung und Überwachung der öffentlichen Leistungserbringung konfrontiert sehen. Dies stellt die öffentliche Verwaltung vor Herausforderungen, die neue Kompetenzen von den betroffenen staatlichen Einheiten erfordert. Darüber hinaus sehen sich öffentliche Unternehmen häufig dem Vorwurf ausgesetzt, keine ausreichende Serviceorientierung aufzuweisen sowie intransparent und unwirtschaftlich zu handeln.

Das Konzept der Corporate Governance ist daher insbesondere aufgrund seiner Effizienz-, Effektivitäts- und Transparenzorientierung von hoher Relevanz für die öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen. Allerdings weist der vorliegende Kenntnisstand zu diesem Thema noch Lücken auf. Gerade im Bereich der kommunalen Corporate Governance für öffentliche Unternehmen kann der Forschungsstand in Bezug auf anspruchsvolle, multivariate empirische Analysen als überschaubar bezeichnet werden. Dies gilt speziell für den Bereich der empirischen Messung der steuerungs- und kontrollbezogenen Einflussfaktoren sowie der Erfolgswirkung der kommunalen Corporate Governance. An dieser für die Wissenschaft und Praxis gleichermaßen relevanten Problematik setzt die Untersuchung von Herrn Daiser an.

Die zentrale Zielsetzung der vorliegenden Dissertationsschrift ist es, einen theoriegeleiteten, hypothesentestenden Beitrag zur Identifikation und Messung wichtiger Einflussfaktoren der kommunalen Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen und ihrer Wirkung zu leisten. Hierfür wählt Herr Daiser einen mehrstufigen Ansatz, dessen Forschungsperspektive sich auf eine einzelwirtschaftliche Betrachtungsebene bezieht, sowie primär ein konfirmatorisch-explikatives und konfirmatorisch-deskriptives Forschungsdesign, was eine Herleitung, Analyse und Überprüfung des Untersuchungsgegenstands auf der theoretischen Ebene und der Beobachtungsebene erfordert.

Zu diesem Zweck nimmt Herr Daiser zunächst eine strukturierte Bestandsaufnahme des Forschungsstands zum Themenfeld der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen vor. Im Anschluss verbindet er die Erkenntnisse aus dem Schrifttum und der Neuen Institutionenökonomik zu einem integrierten konzeptionellen Bezugsrahmen, der eine gedankliche Struktur schafft, welche die zentralen Faktoren, Konzepte und Quellen sowie deren Zusammenspiel darstellt. Damit dokumentiert Herr Daiser die theoretische und konzeptionelle Basis der Untersuchung, die zur Ableitung der theoretisch postulierten Zusammenhänge herangezogen wird.

Anschließend werden im Rahmen der Herleitung des Untersuchungsmodells theoriebasierte Hypothesen zur Wirkung der identifizierten Einflussfaktoren auf den kommunalen Corporate-Governance-Erfolg aufgestellt, die mit einer empirischen Untersuchung überprüft werden. Die vorliegende Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse und Implikationen für die Forschung und Verwaltungspraxis.

Es ist es Herrn Daiser mit seiner umfangreichen empirischen Untersuchung gelungen, den wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt in diesem Forschungsfeld entscheidend voranzutreiben. Angesichts der fundierten und strukturierten Analyse und Aufbereitung der relevanten theoretischen Erklärungsansätze wird eine stringente Ableitung von Hypothesen sichergestellt und die durch den Einsatz anspruchsvoller multivariater Datenanalyseverfahren gewonnenen Ergebnisse sind sowohl für die Wissenschaft als auch für die Verwaltungspraxis von hohem Interesse. Ich wünsche Herrn Daiser, dass seine Arbeit gebührendes Interesse und angemessene Verbreitung erfährt.

Univ.-Prof. Dr. Bernd W. Wirtz

Vorwort

Die Corporate Governance öffentlicher Unternehmen ist ein faszinierendes Forschungsgebiet, dessen besondere wissenschaftliche und praktische Relevanz sich im Wesentlichen aus der Kluft zwischen der großen Bedeutung öffentlicher Unternehmen und dem als unzureichend erachteten Kenntnisstand in Forschung und Praxis ergibt. Das Kernproblem besteht darin, dass das vorhandene Wissen keine zufriedenstellende Klärung der vielen offenen Fragen zur erfolgreichen Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen erlaubt.

Gleichzeitig birgt die Auslagerung öffentlicher Leistungen an öffentliche Unternehmen zum Teil schwerwiegende Risiken für die betroffenen Kommunen und stellt sie vor anspruchsvolle Herausforderungen, da neue Kompetenzen auf staatlicher Seite erforderlich sind, um den damit verbundenen Aufsichtspflichten hinreichend nachzukommen. Ferner besteht eine hohe öffentliche Erwartungshaltung, die viele Bürgerinnen und Bürger gegenüber einer effektiveren Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen einnehmen.

Der öffentliche Druck nach einer besseren Corporate Governance ist nicht unbegründet. Es gab in den letzten Jahren mehrere öffentliche Unternehmen, die in Skandale verwickelt waren. Bekannte Beispiele sind der Flughafen Berlin Brandenburg, die Elbphilharmonie, das Bahnprojekt Stuttgart 21, die in die Krise geratenen Landesbanken Bayern LB, West LB und HSH Nordbank, die Insolvenz der Stadtwerke Gera und des Nürburgringbetreibers oder der Betrugsskandal bei den Brandenburger Stadtwerken. Solche Schlagzeilen führen zur Unzufriedenheit vieler Bürgerinnen und Bürger und werfen die Frage auf, ob die beteiligten staatlichen Einheiten ihren treuhänderischen Pflichten in angemessener Weise nachkommen.

Vor diesem Hintergrund habe ich mich in der vorliegenden Arbeit insbesondere mit den Fragen auseinandergesetzt, welche Faktoren, die von einer Kommune im Rahmen der Ausgliederung öffentlicher Leistungen an öffentliche Unternehmen gestaltet werden können, den kommunalen Corporate-Governance-Erfolg beeinflussen und welchen Einfluss diese Faktoren auf den kommunalen Corporate-Governance-Erfolg ausüben.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer als Dissertation mit dem Originaltitel „Corporate Governance: Ein Strukturgleichungsmodellansatz zur Untersuchung von Einflussfaktoren der kommunalen Steuerung und Kontrolle öffentlicher GmbHs“ angenommen. Diese Dissertationsschrift konnte nur mit der Unterstützung einer Vielzahl von Personen entstehen. Daher möchte ich an dieser Stelle meinen Dank an all diejenigen ausdrücken, die mich während des Dissertationsprozesses begleitet und gefördert haben.

Ich danke meinem Doktorvater Herrn Univ.-Prof. Dr. Bernd W. Wirtz für die professionelle Unterstützung während meines gesamten Dissertationsvorhabens, in dem jede Phase von ihm engagiert begleitet wurde. Ohne seine konstruktive Hilfestellung und intensive Betreuung wäre die vorliegende Dissertation nicht möglich gewesen. Bedanken möchte ich mich außerdem bei Frau Univ.-Prof. Dr. Michèle Morner für die hilfsbereite, wissenschaftliche Betreuung als Zweitgutachterin und Herrn Prof. Dr. Gunnar Schwarting für seine Bereitschaft, als Drittprüfer in der mündlichen Prüfung zu agieren.

Darüber hinaus danke ich Frau Prof. Dr. Tamyko Ysa Figueras, Frau Mònica Reig Majoral und Herrn Prof. Albert Serra Martín vom Institute on Public Governance and Management der ESADE Business School in Barcelona sowie Herrn Manfred Pook von der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) für ihre hilfreichen Hinweise und die anregenden Gespräche und Diskussionen.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinen Eltern, ihren Lebensgefährten und meiner Partnerin, besten Freundin und engsten Vertrauten Alexandra, denen ich diese Arbeit widme. Ohne ihre bedingungslose Unterstützung hätte ich diese Dissertation nicht geschrieben. Ebenfalls danke ich meiner lieben Freundin Maren und Katharina von Rubigo Media von ganzem Herzen. Sie haben sich die Zeit genommen, um die Arbeit Korrektur zu lesen und mir viele orthografische, sprachliche und grammatikalische Tipps mit auf den Weg gegeben.

Weiterhin danke ich meinem guten Freund Thorsten für seine klugen Anmerkungen und Kommentare, die stets interessant, kritisch und motivierend zugleich waren. Außerdem kann ich mich sehr glücklich schätzen, einige großartige Menschen zu meinem Freundeskreis zählen zu dürfen, die mich während des Dissertationsprozesses auch mal auf andere Gedanken gebracht haben und immer mit unterstützenden Worten für mich da waren: Danke Alex, Andrea, Chris, Felix, Henrik, Ines, Lara, Malte, Marcus, Mirko, Niels, Sönke, Sven und Till.

Abschließend danke ich Frau Wera Veith-Joncic und meinem Freund Dennis für ihre tatkräftige IT-Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Online-Erhebung, Herrn Axel Piesker für seine hilfreichen Vorschläge zur Gestaltung von Umfragen im öffentlichen Sektor, allen Ansprechpersonen und Teilnehmenden, die die Untersuchung unterstützt haben, sowie meinem früheren Kollegium am Lehrstuhl für Informations- und Kommunikationsmanagement der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer: Isabell Balzer, Steven Birkmeyer, Dr. Marc Elsäßer, Dr. Vincent Göttel, Tuna Kurtz, Paul Langer, Dr. Robert Piehler, Daniel Schmitt, Jan Weyerer und vor allem Marc-Julian Thomas, mit dem mich heute eine enge Freundschaft verbindet.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
1.1 Ausgangspunkt und Relevanz der Untersuchung	4
1.2 Abgrenzung der Untersuchung	18
1.3 Ziele der Untersuchung	28
1.4 Aufbau der Forschungsarbeit	31
2 Grundlagen der Untersuchung	35
2.1 Wissenschaftstheoretische Grundlagen	36
2.1.1 Wissenschaftstheoretische Leitideen der Untersuchung	36
2.1.1.1 Ontologische Leitidee	37
2.1.1.2 Epistemologische Leitidee	38
2.1.1.3 Methodologische Leitideen	47
2.1.1.4 Zusammenfassender Überblick der wissenschaftstheoretischen Leitideen der Untersuchung	50
2.1.2 Grundlegendes Forschungsdesign	51
2.2 Terminologische Grundlagen	53
2.2.1 Begriffsverständnis zu Corporate Governance	53
2.2.2 Begriffsverständnis zu öffentlichen Unternehmen	59
2.2.3 Begriffsverständnis zu Kommune	63
2.2.4 Begriffsverständnis zu Kontrolle	65
2.2.5 Begriffsverständnis zu Steuerung	67
2.3 Stand der Forschung	71
2.3.1 Eingrenzung der für die vorliegende Untersuchung relevanten Forschungsarbeiten	71
2.3.2 Auswertung der identifizierten Forschungsarbeiten	75
2.3.2.1 Qualitativ-inhaltliche Auswertung	75
2.3.2.1.1 Quantitativ-empirische Studien zu Corporate-Governance- Faktoren, die den Unternehmenserfolg beeinflussen	76
2.3.2.1.2 Quantitativ-empirische Studien zu Corporate-Governance- Faktoren, die die Steuerung und Kontrolle beeinflussen	106
2.3.2.1.3 Quantitativ-empirische Studien zur Beziehung zwischen Corporate Governance und Unternehmenserfolg	117
2.3.2.2 Quantitativ-methodologische Auswertung	134
2.3.3 Zusammenfassende Bewertung des Forschungsstands	141

3	Konzeptioneller Bezugsrahmen der Untersuchung	147
3.1	Theoriegrundlage des konzeptionellen Bezugsrahmens	149
3.2	Neue Institutionenökonomik	151
3.2.1	Transaktionskostentheorie	153
3.2.2	Prinzipal-Agent-Theorie	155
3.2.3	Theorie der Verfügungsrechte	159
3.2.4	Synopse zur Neuen Institutionenökonomik als konzeptioneller Bezugsrahmen	161
3.3	Grundlegende theoretische Kausalstruktur des konzeptionellen Bezugsrahmens	163
3.4	Relevante Gestaltungsansätze der Neuen Institutionenökonomik für die Untersuchung	168
3.4.1	Verträge	170
3.4.2	Kontrolle	173
3.4.3	Koordination	175
3.4.4	Anreize	178
3.4.5	Handlungs- und Verfügungsrechte	180
3.5	Zusammenfassende Anmerkung zum konzeptionellen Bezugsrahmen der Untersuchung	183
4	Konzeptionalisierung und Hypothesenbildung	187
4.1	Vorgehensweise und allgemeine Konstruktmerkmale	188
4.2	Einflussgrößen des kommunalen Corporate-Governance-Erfolgs	193
4.2.1	Strategische Corporate Governance	198
4.2.1.1	Schriftliche Vereinbarungen	202
4.2.1.2	Gemeinsames Leitbild	206
4.2.1.3	Klare Ziele	209
4.2.1.4	Strategische Koordination	212
4.2.1.5	Hypothesen zur strategischen Corporate Governance	215
4.2.2	Operative Corporate Governance	220
4.2.2.1	Variable Vergütung	224
4.2.2.2	Beziehungsmanagement	227
4.2.2.3	Eignung entsandter Aufsichtsräte	231
4.2.2.4	Eignung der Geschäftsführung	234
4.2.2.5	Autonomie	238
4.2.2.6	Hypothesen zur operativen Corporate Governance	241

4.2.3	Überwachende Corporate Governance	246
4.2.3.1	Güte des Berichtswesens	250
4.2.3.2	Operative Kontrolle	253
4.2.3.3	Strategische Kontrolle.....	256
4.2.3.4	Informelles Berichtswesen	261
4.2.3.5	Hypothesen zur überwachenden Corporate Governance.....	265
4.3	Kommunaler Corporate-Governance-Erfolg	269
4.3.1	Effizienz der öffentlichen GmbHs	277
4.3.2	Effektivität der öffentlichen GmbHs.....	279
4.3.3	Vertrauen in die öffentlichen GmbHs.....	280
4.3.4	Hypothese zum Corporate-Governance-Erfolg	282
4.4	Finanzielle Zielerreichung der öffentlichen GmbHs	285
4.5	Zusammenfassung der Untersuchungshypothesen.....	289
5	Methodik der empirischen Untersuchung.....	293
5.1	Eignung der Strukturgleichungsmodellierung	294
5.2	Grundlagen der Strukturgleichungsmodellierung	298
5.3	Struktur und Aufbau von Strukturgleichungsmodellen.....	306
5.3.1	Messmodelle.....	309
5.3.2	Strukturmodell.....	317
5.4	Beurteilung von Strukturgleichungsmodellen.....	322
5.4.1	Beurteilungskriterien für Teilstrukturen eines Kausalmodells	326
5.4.2	Beurteilungskriterien für das Gesamtmodell.....	333
5.4.3	Beurteilung Konstrukte höherer Ordnung	339
5.4.4	Zusammenfassender Überblick zur Vorgehensweise	341
6	Datengrundlage und Datenerhebung	347
6.1	Datenerhebung	348
6.1.1	Grundgesamtheit der Erhebung	349
6.1.2	Methode der Datenerhebung	350
6.1.3	Entwicklung des Erhebungsinstruments.....	355
6.1.4	Verfahren der Haupterhebung.....	365
6.1.5	Verfahren der Triangulation	369
6.2	Datencharakteristika.....	373
6.2.1	Merkmale der Teilnehmer.....	373
6.2.2	Rücklaufstatistik der Online-Befragung.....	380
6.2.3	Prüfung der Daten auf Verzerrungseffekte.....	388
6.2.4	Verteilung der Daten.....	396

7 Ergebnisse der empirischen Untersuchung	399
7.1 Operationalisierung und Analyse der Konstrukte	400
7.1.1 Operationalisierung der exogenen Konstrukte	401
7.1.1.1 Operationalisierung des Konstruktes zweiter Ordnung „Strategische Corporate Governance“	401
7.1.1.1.1 Operationalisierung des Konstruktes „Schriftliche Vereinbarungen“	402
7.1.1.1.2 Operationalisierung des Konstruktes „Gemeinsames Leitbild“	405
7.1.1.1.3 Operationalisierung des Konstruktes „Klare Ziele“	407
7.1.1.1.4 Operationalisierung des Konstruktes „Strategische Koordination“	410
7.1.1.1.5 Untersuchung des Konstruktes zweiter Ordnung „Strategische Corporate Governance“	413
7.1.1.2 Operationalisierung des Konstruktes zweiter Ordnung „Operative Corporate Governance“	418
7.1.1.2.1 Operationalisierung des Konstruktes „Variable Vergütung“	418
7.1.1.2.2 Operationalisierung des Konstruktes „Beziehungsmanagement“	421
7.1.1.2.3 Operationalisierung des Konstruktes „Eignung entsandter Aufsichtsräte“	423
7.1.1.2.4 Operationalisierung des Konstruktes „Eignung der Geschäftsführung“	426
7.1.1.2.5 Operationalisierung des Konstruktes „Autonomie“	429
7.1.1.2.6 Untersuchung des Konstruktes zweiter Ordnung „Operative Corporate Governance“	431
7.1.1.3 Operationalisierung des Konstruktes zweiter Ordnung „Überwachende Corporate Governance“	437
7.1.1.3.1 Operationalisierung des Konstruktes „Güte des Berichtswesens“	438
7.1.1.3.2 Operationalisierung des Konstruktes „Operative Kontrolle“	440
7.1.1.3.3 Operationalisierung des Konstruktes „Strategische Kontrolle“	443
7.1.1.3.4 Operationalisierung des Konstruktes „Informelles Berichtswesen“	445
7.1.1.3.5 Untersuchung des Konstruktes zweiter Ordnung „Überwachende Corporate Governance“	447

7.1.2	Operationalisierung der endogenen Konstrukte	453
7.1.2.1	Operationalisierung des Konstruktes zweiter Ordnung „Kommunaler Corporate-Governance-Erfolg“	453
7.1.2.1.1	Operationalisierung des Konstruktes „Effizienz der öffentlichen GmbHs“	453
7.1.2.1.2	Operationalisierung des Konstruktes „Effektivität der öffentlichen GmbHs“	456
7.1.2.1.3	Operationalisierung des Konstruktes „Vertrauen in die öffentlichen GmbHs“	460
7.1.2.1.4	Untersuchung des Konstruktes zweiter Ordnung „Kommunaler Corporate-Governance-Erfolg“	462
7.1.2.2	Operationalisierung des Konstruktes „Finanzielle Zielerreichung der öffentlichen GmbHs“	468
7.2	Zusammenfassender Überblick zur Operationalisierung	470
7.3	Beurteilung des Strukturmodells	478
8	Zusammenfassende Bewertung und Implikationen	489
8.1	Zusammenfassung der Untersuchung und Diskussion der zentralen Untersuchungsergebnisse	490
8.2	Wissenschaftliche Implikationen	503
8.3	Implikationen für die Verwaltungspraxis	510
	Literaturverzeichnis	515

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wesentliche Elemente der institutionellen Gestaltung der öffentlichen Leistungserbringung.....	19
Abbildung 2:	Übersicht wesentlicher Rechtsformen öffentlicher Unternehmen.....	23
Abbildung 3:	Anzahl Jahresabschlüsse öffentlicher Unternehmen nach Rechtsformen 2015.....	26
Abbildung 4:	Anzahl Jahresabschlüsse öffentlicher Unternehmen nach staatlichen Eignern 2015.....	27
Abbildung 5:	Schematische Darstellung der Forschungsfragen an einem vereinfachten Untersuchungsmodell.....	30
Abbildung 6:	Schematische Darstellung der Methodik.....	32
Abbildung 7:	Darstellung wesentlicher erkenntnistheoretischer betriebswirtschaftlicher Strömungen.....	39
Abbildung 8:	Schematische Zuordnung von Basissatz- und Korrespondenzproblem.....	46
Abbildung 9:	Sechs grundlegende empirische Forschungsdesigns mit Forschungsbeispielen.....	52
Abbildung 10:	Schematische Einbettung der öffentlichen GmbH.....	62
Abbildung 11:	Vorgehensweise bei der Recherche und Analyse des quantitativ-empirischen Schrifttums.....	73
Abbildung 12:	Übersicht zu den angewendeten quantitativen Methoden.....	136
Abbildung 13:	Übersicht zu den theoretischen Ansätzen.....	138
Abbildung 14:	Häufigkeit der Theorien in den identifizierten Studien.....	140
Abbildung 15:	Zusammenfassung der Ergebnisse der qualitativ-inhaltlichen und quantitativ-methodologischen Auswertung.....	144
Abbildung 16:	Zusammenfassende Bewertung des Forschungsstands.....	145
Abbildung 17:	Neue Institutionenökonomik als theoretischer Grundpfeiler des konzeptionellen Bezugsrahmens der Untersuchung.....	153
Abbildung 18:	Kausalstruktur zwischen den Einflussfaktoren und dem kommunalen Corporate-Governance-Erfolg.....	165
Abbildung 19:	Kausalstruktur des konzeptionellen Bezugsrahmens.....	167
Abbildung 20:	Relevante Gestaltungsansätze der Neuen Institutionenökonomik.....	169
Abbildung 21:	Integration des Gestaltungsansatzes „Verträge“ in den konzeptionellen Bezugsrahmen.....	173
Abbildung 22:	Integration des Gestaltungsansatzes „Kontrolle“ in den konzeptionellen Bezugsrahmen.....	175

Abbildung 23:	Integration des Gestaltungsansatzes „Koordination“ in den konzeptionellen Bezugsrahmen.....	177
Abbildung 24:	Integration des Gestaltungsansatzes „Anreize“ in den konzeptionellen Bezugsrahmen.....	179
Abbildung 25:	Integration des Gestaltungsansatzes „Handlungs-/ Verfügungsrechte“ in den konzeptionellen Bezugsrahmen	182
Abbildung 26:	Darstellung des konzeptionellen Bezugsrahmens auf Ebene der Gestaltungsansätze	185
Abbildung 27:	Schematische Darstellung der Regelung und Steuerung als Funktionsprinzipien kybernetischer Systeme.....	194
Abbildung 28:	Strategische, operative und überwachende Corporate Governance.....	197
Abbildung 29:	Auf Grundlage des konzeptionellen Bezugsrahmens identifizierte Faktoren der strategischen Corporate Governance.....	199
Abbildung 30:	Integration des Konstruktes „Schriftliche Vereinbarungen“ in das Untersuchungsmodell	206
Abbildung 31:	Integration des Konstruktes „Gemeinsames Leitbild“ in das Untersuchungsmodell.....	208
Abbildung 32:	Integration des Konstruktes „Klare Ziele“ in das Untersuchungsmodell.....	211
Abbildung 33:	Integration des Konstruktes „Strategische Koordination“ in das Untersuchungsmodell.....	215
Abbildung 34:	Auf Grundlage des konzeptionellen Bezugsrahmens identifizierte Faktoren der operativen Corporate Governance	221
Abbildung 35:	Integration des Konstruktes „Variable Vergütung“ in das Untersuchungsmodell.....	227
Abbildung 36:	Integration des Konstruktes „Beziehungsmanagement“ in das Untersuchungsmodell.....	230
Abbildung 37:	Integration des Konstruktes „Eignung entsandter Aufsichtsräte“ in das Untersuchungsmodell	234
Abbildung 38:	Integration des Konstruktes „Eignung der Geschäftsführung“ in das Untersuchungsmodell	237
Abbildung 39:	Integration des Konstruktes „Autonomie“ in das Untersuchungsmodell.....	241
Abbildung 40:	Auf Grundlage des konzeptionellen Bezugsrahmens identifizierte Faktoren der überwachenden Corporate Governance.....	248

Abbildung 41:	Integration des Konstruktes „Güte des Berichtswesens“ in das Untersuchungsmodell.....	253
Abbildung 42:	Integration des Konstruktes „Operative Kontrolle“ in das Untersuchungsmodell.....	256
Abbildung 43:	Integration des Konstruktes „Strategische Kontrolle“ in das Untersuchungsmodell.....	260
Abbildung 44:	Integration des Konstruktes „Informelles Berichtswesen“ in das Untersuchungsmodell.....	264
Abbildung 45:	Public-Value-Konzept.....	271
Abbildung 46:	Schematische Konzeptionalisierung des kommunalen Corporate-Governance-Erfolgs auf Basis des Public-Value-Konzeptes.....	274
Abbildung 47:	Transfer des Public-Value-Konzeptes auf die Leistungserbringung mit öffentlichen Unternehmen.....	275
Abbildung 48:	Dimensionen des Konstruktes „Kommunaler Corporate-Governance-Erfolg“ in Anlehnung an das Public-Value-Konzept.....	276
Abbildung 49:	Untersuchungsmodell mit Hypothesenkennzeichnung.....	290
Abbildung 50:	Elemente wissenschaftlicher Theorien gemäß der Zweisprachentheorie.....	295
Abbildung 51:	Empirische Überprüfung von Hypothesen nach dem Hempel-Openheim-Schema.....	298
Abbildung 52:	Manifeste und latente Variablen und zugehörige statistische Verfahren.....	301
Abbildung 53:	Aufbau eines Strukturgleichungsmodells.....	307
Abbildung 54:	Umsetzung der Zweisprachentheorie bei Strukturgleichungsmodellen.....	310
Abbildung 55:	Vergleich zwischen reflektivem und formativem Messmodell.....	311
Abbildung 56:	Konzeptionisierungsmöglichkeiten von latenten Konstrukten.....	314
Abbildung 57:	Grundtypen der Spezifikation mehrdimensionaler Konstrukte.....	316
Abbildung 58:	Zwei Beispiele für intervenierende Variable.....	318
Abbildung 59:	Gleichungssystem eines Strukturgleichungsmodells in Matrixschreibweise.....	319
Abbildung 60:	Exemplarischer Zusammenhang von Reliabilität und Validität.....	323
Abbildung 61:	Vorgehen zur Validierung reflektiver Messmodelle.....	345
Abbildung 62:	Erhebungsmethode in der vorliegenden Untersuchung.....	351
Abbildung 63:	Datenquellen des Triangulationsansatzes in der Umfrageforschung.....	369
Abbildung 64:	Teilnehmer nach Geschlecht.....	373

Abbildung 65:	Teilnehmer nach Altersklassen	374
Abbildung 66:	Teilnehmer nach hierarchischer Position.....	375
Abbildung 67:	Erfahrung der Teilnehmer in Bezug auf die Steuerung und Kontrolle öffentlicher GmbHs	376
Abbildung 68:	Teilnehmende Kommunen nach Größenklassen	377
Abbildung 69:	Rücklauf Beendigungssample nach Kalenderwochen	387
Abbildung 70:	Konfirmatorische Faktorenanalyse der Faktoren der strategischen Corporate Governance	414
Abbildung 71:	Konfirmatorische Faktorenanalyse des Konstrukts zweiter Ordnung „Strategische Corporate Governance“	416
Abbildung 72:	Relative Bedeutung der vier Dimensionen für die strategische Corporate Governance	417
Abbildung 73:	Konfirmatorische Faktorenanalyse der Faktoren der operativen Corporate Governance	433
Abbildung 74:	Konfirmatorische Faktorenanalyse des Konstrukts zweiter Ordnung „Operative Corporate Governance“	435
Abbildung 75:	Relative Bedeutung der fünf Dimensionen für die operative Corporate Governance	437
Abbildung 76:	Konfirmatorische Faktorenanalyse der Faktoren der überwachenden Corporate Governance	449
Abbildung 77:	Konfirmatorische Faktorenanalyse des Konstrukts zweiter Ordnung „Überwachende Corporate Governance“	451
Abbildung 78:	Relative Bedeutung der vier Dimensionen für die überwachende Corporate Governance	452
Abbildung 79:	Konfirmatorische Faktorenanalyse der Faktoren des kommunalen Corporate-Governance-Erfolgs	464
Abbildung 80:	Konfirmatorische Faktorenanalyse des Konstrukts zweiter Ordnung „Kommunaler Corporate-Governance-Erfolg“	466
Abbildung 81:	Relative Bedeutung der drei Dimensionen für den kommunalen Corporate-Governance-Erfolg.....	467
Abbildung 82:	Strukturgleichungsmodell und globale Anpassungsmaße	485

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Forschungsfragen der Untersuchung.....	29
Tabelle 2:	Aufbau der Untersuchung.....	33
Tabelle 3:	Einordnung von Kapitel 2 in die Untersuchung.....	35
Tabelle 4:	Übersicht über die wissenschaftstheoretischen Leitideen der vorliegenden Untersuchung.....	50
Tabelle 5:	Corporate-Governance-Definitionen ohne spezifischen Bezug zum öffentlichen Sektor	55
Tabelle 6:	Corporate-Governance-Definitionen mit spezifischem Bezug zum öffentlichen Sektor	57
Tabelle 7:	Begriffsverständnis zu Corporate Governance öffentlicher Unternehmen	59
Tabelle 8:	Definitionen zum Begriff „öffentliche Unternehmen“	60
Tabelle 9:	Begriffsverständnis zu öffentlichen Unternehmen.....	62
Tabelle 10:	Begriffsverständnis zu öffentlichen GmbHs.....	63
Tabelle 11:	NUTS/LAU-Struktur Deutschland	64
Tabelle 12:	Begriffsverständnis zu Kommune	64
Tabelle 13:	Definitionen zum Begriff „Kontrolle“	66
Tabelle 14:	Begriffsverständnis zu Kontrolle.....	67
Tabelle 15:	Definitionen zum Begriff „Steuerung“	69
Tabelle 16:	Begriffsverständnis zu Steuerung	70
Tabelle 17:	Verwendete Suchabfragen.....	74
Tabelle 18:	Übersicht über quantitativ-empirische Studien zu Corporate-Governance-Faktoren, die den Unternehmenserfolg beeinflussen.....	76
Tabelle 19:	Vergleich der Konstrukte der vorliegenden Untersuchung mit den Faktoren der identifizierten Studien aus Abschnitt 2.3.2.1.1.....	101
Tabelle 20:	Übersicht über quantitativ-empirische Studien zu Corporate-Governance-Faktoren, die die Steuerung und Kontrolle beeinflussen.....	107
Tabelle 21:	Vergleich der Konstrukte der vorliegenden Untersuchung mit den Faktoren der identifizierten Studien aus Abschnitt 2.3.2.1.2	112
Tabelle 22:	Übersicht über quantitativ-empirische Studien zur Beziehung zwischen Corporate Governance und Unternehmensperformanz	118

Tabelle 23:	Vergleich der Konstrukte der vorliegenden Untersuchung mit den Faktoren der identifizierten Studien aus Abschnitt 2.3.2.1.3	130
Tabelle 24:	Übersicht zur angewendeten quantitativen Methode und zur Art der Datenerhebung.....	135
Tabelle 25:	Übersicht nach quantitativer Methode, Art der Datenerhebung und Stichprobengröße	137
Tabelle 26:	Übersicht zu den verwendeten Theorien nach dem jeweiligen Forschungsstrang	139
Tabelle 27:	Einordnung von Kapitel 3 in die Untersuchung.....	147
Tabelle 28:	Vergleichender Überblick zu den grundlegenden Theorien	162
Tabelle 29:	Einordnung von Kapitel 4 in die Untersuchung	187
Tabelle 30:	Zusammenfassende Übersicht der Untersuchungshypothesen	291
Tabelle 31:	Einordnung von Kapitel 5 in die Untersuchung.....	293
Tabelle 32:	Wesentliche Unterschiede zwischen dem kovarianz- und dem varianzbasierten Ansatz	302
Tabelle 33:	Grundlage zur Wahl des kovarianzbasierten Ansatzes	306
Tabelle 34:	Variablen-Notation in einem allgemeinen Strukturgleichungsmodell	308
Tabelle 35:	Fragenkatalog zur Spezifizierung von Messmodellen.....	312
Tabelle 36:	Auswahl unterschiedlicher Schätzverfahren	320
Tabelle 37:	Anforderungen und Eigenschaften iterativer Schätzverfahren	321
Tabelle 38:	Definitionen/Beschreibungen des Reliabilitätsbegriffes	322
Tabelle 39:	Definitionen/Beschreibungen des Validitätsbegriffs.....	324
Tabelle 40:	Beschreibung der verwendeten Validitätskriterien	325
Tabelle 41:	Gütekriterien reflektiver Messmodelle.....	327
Tabelle 42:	Übersicht zu Gütekriterien	342
Tabelle 43:	Einordnung von Kapitel 6 in die Untersuchung.....	347
Tabelle 44:	Vor- und Nachteile von Befragungsmethoden	352
Tabelle 45:	Ablauf der Entwicklung des Erhebungsinstruments	356
Tabelle 46:	Übersicht zu den offenen Expertengesprächen	358
Tabelle 47:	Übersicht zu den teilstrukturierten Interviews	359
Tabelle 48:	Ergebnisse der Expertengespräche zur Relevanz der Faktoren	361
Tabelle 49:	Rücklaufstatistik der vorliegenden Untersuchung.....	382
Tabelle 50:	Rücklaufquoten der vorliegenden Untersuchung.....	383
Tabelle 51:	Übersicht der Fragebogenabbrüche nach Fragebogenseite.....	386
Tabelle 52:	Ergebnis des Harman-Single-Factor-Test.....	392
Tabelle 53:	Ergebnisse der Triangulation	394
Tabelle 54:	Einordnung von Kapitel 7 in die Untersuchung.....	399

Tabelle 55:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Schriftliche Vereinbarungen“	404
Tabelle 56:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Gemeinsames Leitbild“	406
Tabelle 57:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Klare Ziele“	408
Tabelle 58:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Strategische Koordination“	412
Tabelle 59:	Exploratorische Faktorenanalyse der Faktoren der strategischen Corporate Governance	413
Tabelle 60:	Ergebnisse des Fornell-Larcker-Kriteriums für das Konstrukt zweiter Ordnung „Strategische Corporate Governance“	415
Tabelle 61:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Variable Vergütung“	420
Tabelle 62:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Beziehungsmanagement“	422
Tabelle 63:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Eignung entsandter Aufsichtsräte“	424
Tabelle 64:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Eignung der Geschäftsführung“	428
Tabelle 65:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Autonomie“	430
Tabelle 66:	Exploratorische Faktorenanalyse der Faktoren der operativen Corporate Governance	432
Tabelle 67:	Ergebnisse des Fornell-Larcker-Kriteriums für das Konstrukt zweiter Ordnung „Operative Corporate Governance“	434
Tabelle 68:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Güte des Berichtswesens“	439
Tabelle 69:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Operative Kontrolle“	442
Tabelle 70:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Strategische Kontrolle“	444
Tabelle 71:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Informelles Berichtswesen“	446
Tabelle 72:	Exploratorische Faktorenanalyse der Faktoren der überwachenden Corporate Governance	448
Tabelle 73:	Ergebnisse des Fornell-Larcker-Kriteriums für das Konstrukt zweiter Ordnung „Überwachende Corporate Governance“	450

Tabelle 74:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Effizienz der öffentlichen GmbHs“	455
Tabelle 75:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Effektivität der öffentlichen GmbHs“	459
Tabelle 76:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Vertrauen in die öffentlichen GmbHs“	461
Tabelle 77:	Exploratorische Faktorenanalyse der Faktoren des kommunalen Corporate-Governance-Erfolgs	463
Tabelle 78:	Ergebnisse des Fornell-Larcker-Kriteriums für das Konstrukt zweiter Ordnung „Kommunaler Corporate-Governance-Erfolg“	465
Tabelle 79:	Reliabilitäts- und Validitätskriterien der ersten und zweiten Generation für das Konstrukt „Finanzielle Zielerreichung der öffentlichen GmbHs“	469
Tabelle 80:	Zusammenfassung der geprüften Gütekriterien für alle Messmodelle.....	471
Tabelle 81:	Zusammenfassende Darstellung der Operationalisierung	472
Tabelle 82:	Ergebnisse der konfirmatorischen Faktorenanalyse über alle exogenen und endogenen Konstrukte	479
Tabelle 83:	Ergebnisse des Fornell-Larcker-Kriteriums für die exogenen und endogenen Konstrukte des Untersuchungsmodells.....	482
Tabelle 84:	Angewendete Gütekriterien	483
Tabelle 85:	Einordnung von Kapitel 8 in die Untersuchung.....	489
Tabelle 86:	Ergebnisse der empirischen Überprüfung des Hypothesensystems.....	495
Tabelle 87:	Status der vorliegenden Forschungsfragen.....	502

Abkürzungsverzeichnis

ADF	Asymptotically Distribution Free
AG	Aktiengesellschaft
AGFI	Adjusted-Goodness-of-Fit-Index
AMOS	Analysis of Moment Structures (Produktbezeichnung Statistiksoftware)
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland
bzw.	Beziehungsweise
CFI	Comparative-Fit-Index
d.h.	Das heißt
df	Degrees-of-Freedom
DEV	Durchschnittlich erfasste Varianz
ED-Design	Exploratorisch-deskriptives-Design
EE-Design	Exploratorisch-explikatives-Design
EFA	Exploratorische Faktorenanalyse
EI-Design	Exploratorisch-instrumentelles-Design
ESADE	Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas
et al.	Et alia
etc.	Et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.	Folgende
ff.	Fortfolgende
FR	Faktorreliabilität
GFI	Goodness-of-Fit-Index
GLS	Generalized Least Squares
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft
Hrsg.	Herausgeber
ICC	Intraclass correlation (Intra-Klassen-Korrelation)
IR	Indikatorreliabilität
ITK	Item-to-Total-Korrelation
Jg.	Jahrgang

k.S.	Keine Seite
KD-Design	Konfirmatorisch-deskriptives-Design
KE-Design	Konfirmatorisch-explikatives-Design
KFA	Konfirmatorische Faktorenanalyse
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KI-Design	Konfirmatorisch-instrumentelles-Design
KMO	Kaiser-Meyer-Olkin-Kriterium
LISREL	Linear Structural Relations (Produktbezeichnung Statistiksoftware)
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
ML	Maximum Likelihood
Mplus	Produktbezeichnung der Statistiksoftware von Muthén & Muthén
Nr.	Nummer
p	Wahrscheinlichkeit
PLS	Partial Least Squares
REL	Reliabilitätsanalyse
RMSEA	Root-Mean-Square-Error-of-Approximation
S.	Seite
SEM	Structural Equation Modeling (Strukturgleichungsmodellierung)
SLS	Scale-free Least Squares
SmartPLS	Smart Partial Least Squares (Produktbezeichnung Statistiksoftware)
SOE	State-owned enterprise (öffentliches Unternehmen)
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences (Produktbezeichnung Statistiksoftware)
SRMR	Standardized-Root-Mean-Square-Residual
TLI	Tucker-Lewis-Index
Tsd.	Tausend
ULS	Unweighted Least Squares
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
Vgl.	Vergleiche
Z. B.	Zum Beispiel
ZDF	Zweite Deutsche Fernsehen



1 Einleitung

Die Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen ist mittlerweile ein fester Bestandteil des Aufgabenspektrums vieler kommunaler Verwaltungen. Ein wesentlicher Grund für diese Situation ist, dass sich öffentliche Unternehmen zu wichtigen Instrumenten der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen entwickelt haben. Insbesondere in den Bereichen Versorgung und Infrastruktur, wie zum Beispiel Wasser, Energie, Recycling, Abfallbeseitigung, Bildung, Gesundheit, Telekommunikation und Personentransport, werden öffentliche Unternehmen eingesetzt, um öffentliche Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu erbringen.¹

In den 1980er Jahren begann eine vermehrte Auslagerung von öffentlichen Leistungen aus der öffentlichen Verwaltung in öffentliche Unternehmen. Viele Länder folgten damals dem angelsächsischen Vorbild und leiteten diverse Programme und Initiativen zur Korporatisierung öffentlicher Leistungen ein.² Dies führte zu einem rasanten Anstieg der Zahl der öffentlichen Unternehmen und gleichzeitig zu einer zunehmenden Bedeutung von öffentlichen Unternehmen für die öffentliche Verwaltung.³

Für die Korporatisierung öffentlicher Dienstleistungen gab es diverse Motive: Erzielung von Effektivitäts-, Effizienz- und Wettbewerbsvorteilen, Schaffung von Transparenz, Reaktion auf Krisen, globalisierende Märkte, technische Veränderungen und Deregulierung sowie Verfolgung diverser politischer, sozialer, ökonomischer und strategischer Ziele.⁴ Zusammenfassend wurde unter dem Einfluss des New-Public-Managements versucht, den öffentlichen Sektor in einer ähnlichen Weise wie den privaten, geschäftsorientierten Sektor zu gestalten.⁵

¹ Vgl. OECD (2005), S. 9; Ennsner-Jedenastik (2014), S. 135; Rentsch/Finger (2015), S. 620; World Bank Group (2015) k.S.

² Korporatisierung bezeichnet die Reorganisation staatlicher Organisationen in die Unternehmensformen wie sie bei privaten, kapitalmarktorientierten Unternehmen vorgefunden werden. Im Unterschied dazu bleibt der Staat üblicherweise der Hauptanteilseigner und die Unternehmensanteile befinden sich nicht im freien Handel (vgl. Investopedia (2016) k.S.). Aus Sicht der Leistungserbringung erfolgt eine Auslagerung öffentlicher Leistungen, die zuvor vom Staat mit vertikal integrierten Mechanismen und hierarchisch organisierten Strukturen erbracht wurden, in öffentliche Unternehmen, die netzwerkorientierte Führungs- und Organisationsstrukturen auf Seite des Staates erfordern. Der Staat bewegt sich damit von seiner ursprünglich aktiven Monopolistenrolle als Leistungsersteller und -erbringer hin zu einer Leitungs-, Koordinations- und Überwachungsrolle (vgl. Grossi/Reichard (2008), S. 598; Spence (2014), S. 116).

³ Vgl. Lynn (2001), S. 191; Reichard (2002b), S. 65; Torres/Pina (2002), S. 41; Grossi (2007), S. 132; Li et al. (2012), S. 283; Friedländer (2015), S. 95; Cronauge (2016), S. 143; Coelho (2017), S. 199.

⁴ Vgl. Hood (1991), S. 4; OECD (2005), S. 10; Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 16 ff.; Lenk/Rottmann/Woitek (2009), S. 4.

⁵ Vgl. Lane (2000), S. 3; Grossi/Reichard (2008), S. 599. New-Public-Management wird im deutschen Sprachraum als öffentliche Reformverwaltung bezeichnet (vgl. Klingebiel (2011), S. 2). Beim New-Public-Management handelt es sich um einen Ansatz zur Verwaltungsreform und Staatsmodernisierung, der privatwirtschaftliche Managementinstrumente und -techniken in die Führung der öffentlichen Verwaltung übernimmt (vgl. Schmidt (2009), S. 178; Nolte/Wöhner (2012), S. 29; Nolte/Zimmermann (2015), S. 22).

Allerdings birgt die Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen in öffentliche Unternehmen auch Risiken. Typische Herausforderungen, mit denen sich beteiligte staatliche Einheiten konfrontiert sehen, sind unklare Eigentümer-, Stakeholder- und Verantwortlichkeitsstrukturen, komplexe Prinzipal-Agent-Beziehungen sowie Transparenz- und Zielkonflikte.¹ Diese Herausforderungen und die daraus resultierenden Risiken erschweren die Definition klarer Ziele und Verantwortlichkeiten, vervielfachen den Koordinationsaufwand und schaffen eine Vielzahl an Verpflichtungen, welche die beteiligten staatlichen Einheiten im Rahmen ihres unternehmerischen Engagements berücksichtigen sollten.²

Die stetig wachsende Zahl öffentlicher Unternehmen, deren hohe politische, soziale und ökonomische Bedeutung, die damit verbundenen Veränderungen von Verwaltungsstrukturen sowie die steigende Komplexität der Steuerung, Koordination und Überwachung der öffentlichen Leistungserbringung erfordern besondere staatliche Aufmerksamkeit.³ Speziell vor dem Hintergrund häufig anzutreffender Vorurteile gegenüber öffentlichen Unternehmen (zum Beispiel finanzielles und operatives Missmanagement, Erhöhung der Kosten für den Verbraucher, Verschlechterung der Qualität, fehlende Transparenz, zu wenig demokratische Kontrolle oder übermäßige Gewinn- anstelle der gewünschten Serviceorientierung) ist eine adäquate Qualität und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Leistungserbringung sicherzustellen. In diesem Zusammenhang fordern viele Bürgerinnen und Bürger sowie Organisationen eine effektivere Corporate Governance für öffentliche Unternehmen von den gesellschaftsrechtlich beteiligten staatlichen Einheiten.⁴

Als Reaktion hierauf haben viele Länder Corporate-Governance-Kodizes erarbeitet, die öffentlichen Unternehmen als Richtlinie dienen sollen. Dies entspringt der Idee, dass das Management des jeweiligen öffentlichen Unternehmens mit der Einhaltung der Richtlinien des Corporate-Governance-Kodex den Bürgern sowie allen weiteren Stakeholdern signalisieren kann, dass internationale Best-Practice-Standards bei der Unternehmensführung eingehalten werden.⁵ Trotz der Verfügbarkeit nationaler und internationaler Corporate-Governance-Kodizes bleibt die kommunale Steuerung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen eine heikle Herausforderung für die betroffenen staatlichen Einheiten, die den Aufbau neuer

¹ Vgl. Aharoni (1981), S. 1341 ff.; Estrin/Perotin (1991), S. 69; Bovens (2007), S. 448 ff.; Vagliasindi (2008), S. 2 ff.; Kamal (2010), S. 222; Calabrò/Torchia (2011), S. 447 ff.; Christensen/Lægread (2014), S. 207 ff.; Bruton et al. (2015), S. 93 und 97 ff.

² Vgl. Lynn/Heinrich/Hill (2000), S. 233; Lenk/Rottmann/Woitek (2009), S. 4 ff.; Grossi/Thomasson (2011), S. 277; Ennser-Jedenastik (2014), S. 135; OECD (2015b), S. 12; siehe zum Konzept der Verantwortlichkeit (Responsibility) beispielsweise Schlenker et al. (1994), S. 632.

³ Vgl. Grossi/Reichard (2008), S. 598; Liu (2009), S. 46; Morner (2015), S. 9; PwC (2015), S. 6; Swiatczak/Finkbeiner/Morner (2015), S. 2; Morner (2016b), S. 9.

⁴ Vgl. Grossi/Thomasson (2011), S. 277; Bruton et al. (2015), S. 93; Swiatczak/Morner/Finkbeiner (2015), S. 376

⁵ Vgl. Goncharov/Werner/Zimmermann (2006), S. 433; Talaulicar/Von Werder (2008), S. 255; Stiglbauer/Velte (2012), S. 5; Kaspereit et al. (2015), S. 345.

Ressourcen, Kompetenzen und Strukturen erfordert.¹ Insbesondere auf der kommunalen Ebene gilt die Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen als problematisch. Eine Verbesserung dieser Situation wird als zwingend erforderlich erachtet.² Hierbei kommt der Corporate Governance für öffentliche Unternehmen eine bedeutende Rolle zu.³

Dieses Thema ist jedoch nicht nur für die Praxis von großer Bedeutung.⁴ Obwohl das Forschungsgebiet „Corporate Governance“ in der Privatwirtschaft seit mehreren Jahrzehnten intensiv erforscht wird, erlauben die derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisse keine zufriedenstellende Klärung der vielen offenen Fragen bezüglich des öffentlichen Sektors. Dies ist der Tenor des vorliegenden wissenschaftlichen Corporate-Governance-Schrifttums mit Blick auf öffentliche Unternehmen. Hier steht dem hohen Bedarf an Kenntnissen bisher lediglich ein limitiertes Maß an praktischem und akademischem Wissen gegenüber.⁵ Dies betrifft insbesondere die empirische Forschung, aus der „sich systematisches empirisches Wissen kaum ableiten“ lässt.⁶ Darüber hinaus wird vor allem das Know-how für eine gute Corporate Governance für öffentliche Unternehmen auf kommunaler Ebene als gering angesehen.⁷ Speziell für diesen Bereich fehle es an wirksamen Konzepten und Instrumenten.⁸

Auch wenn die Relevanz und die Notwendigkeit zur Verbesserung der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen in diversen wissenschaftlichen Forschungsarbeiten klar herausgestellt wurden, hat dies bislang nicht zu einem befriedigenden Wissensstand geführt.⁹ Zahlreiche Studien fordern daher eine Intensivierung der Forschungsbemühungen im Bereich Corporate Governance für öffentliche Unternehmen.¹⁰ Insbesondere würden mehr solide quantitativ-empirische Untersuchungen benötigt und das Forschungsfeld könne ebenfalls von

¹ Vgl. Lynn/Heinrich/Hill (2000), S. 233; OECD (2005), S. 3; Hammerschmid (2009), S. 13; Grossi/Thomasson (2011), S. 277; Syrett/Bertotti (2012), S. 2311; Leixnering/Bramböck (2013), S. 171; Schwarting (2013b), S. 145; Grossi/Papenfuß/Tremblay (2015), S. 275; OECD (2015b), S. 12.

² Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 20; Reichard (2008), S. 159; Röber (2008), S. 62; Hammerschmid (2009), S. 7; Reichard/Röber (2011), S. 176; Papenfuß (2012), S. 3; Leixnering/Bramböck (2013), S. 170; Grossi/Papenfuß/Tremblay (2015), S. 280.

³ Vgl. Grossi (2007), S. 145; Schulz-Nieswandt (2008), S. 8; Hopt (2011), S. 4; Leixnering/Bramböck (2013), S. 172, 174; Schwarting (2013b), S. 145.

⁴ Vgl. Hopt (2011), S. 4; Papenfuß/Schaefer (2017), S. 131.

⁵ Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 20; Günther/Niepel (2006), S. 340; Lenk/Rottmann (2008), S. 50; Reichard (2008), S. 159; Röber (2008), S. 62; Hammerschmid (2009), S. 14; Florio/Fecher (2011), S. 364; Weiblein (2011), S. 657; Papenfuß (2012), S. 3; Syrett/Bertotti (2012), S. 2311; Schwarting (2013b), S. 145; Florio (2014), S. 201; Bruton et al. (2015), S. 92; Grossi/Papenfuß/Tremblay (2015), S. 281; Daiser/Ysa/Schmitt (2017), S. 448 und 457.

⁶ Hammerschmid (2009), S. 14; siehe hierzu auch Theuvsen/Frentrup (2008), S. 145; Papenfuß (2012), S. 8, 13 und 273 ff.; Grossi/Papenfuß/Tremblay (2015), S. 276.

⁷ Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 20; Reichard (2008), S. 159; Hammerschmid (2009), S. 7; Reichard/Röber (2011), S. 176; Papenfuß (2012), S. 3.

⁸ Vgl. Reichard (2008), S. 159; Leixnering/Bramböck (2013), S. 174.

⁹ Vgl. Papenfuß (2012), S. 8 und 273 ff.; Friedländer (2015), S. 96.

¹⁰ Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 20; Reichard (2008), S. 159; Hammerschmid (2009), S. 14; Florio/Fecher (2011), S. 364; Papenfuß (2012), S. 3; Syrett/Bertotti (2012), S. 2311; Schwarting (2013b), S. 145; Florio (2014), S. 201; Bruton et al. (2015), S. 92; Grossi/Papenfuß/Tremblay (2015), S. 276; Daiser/Ysa/Schmitt (2017), S. 457; Papenfuß/Schaefer (2017), S. 131.

neuen Ideen, Ansätzen, Methoden und Instrumenten profitieren.¹ Die beschriebene Kluft zwischen der großen Bedeutung kommunaler Corporate Governance für öffentliche Unternehmen und dem gegenwärtig als unzureichend erachteten Kenntnisstand in Forschung und Praxis bildet den Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung. Es ist Gegenstand des folgenden Abschnitts, dieses Missverhältnis detailliert zu charakterisieren.

1.1 Ausgangspunkt und Relevanz der Untersuchung

Den Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung bildet die bestehende Kluft zwischen der großen politischen, sozialen und ökonomischen Bedeutung kommunaler Corporate Governance für öffentliche Unternehmen und dem aktuellen Kenntnisstand in Forschung und Praxis, der als unzureichend erachtet wird.² Darüber hinaus stehen viele beteiligte staatliche Einheiten vor großen Herausforderungen hinsichtlich der öffentlichen Erwartungshaltung, welche viele Bürgerinnen und Bürger sowie andere Stakeholder gegenüber einer effektiveren Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen einnehmen. Diese Situation erhöht den Druck auf Forschung und Praxis, relevantes Wissen zu generieren und konkrete Lösungen umzusetzen.

Die Forderungen seitens der öffentlichen Stakeholder sind nicht unbegründet: Die Liste öffentlicher Unternehmen, die in den letzten Jahren in Skandale verwickelt waren, ist lang und die Anzahl – im Vergleich zu der weitaus höheren Grundgesamtheit privatwirtschaftlich gelisteter Unternehmen – unverhältnismäßig hoch.³ Bekannte Beispiele sind die Pannen beim Flughafen Berlin Brandenburg, die Kostenexplosion der Elbphilharmonie und des Bahnprojektes Stuttgart 21, die in die Krise geratenen Landesbanken Bayern LB, West LB und HSH Nordbank, die Insolvenz der Stadtwerke Gera und des Nürburgringbetreibers oder der Betrugsskandal bei den Brandenburger Stadtwerken.⁴ Solche Schlagzeilen führen zur Unzufriedenheit vieler Bürgerinnen und Bürger und werfen natürlich die Frage auf, ob die staatlichen Anteilseigner ihren treuhänderischen Pflichten ausreichend nachkommen.⁵

¹ Vgl. zu empirischem Forschungsbedarf Papenfuß (2012), S. 8; Grossi/Papenfuß/Tremblay (2015), S. 276; Daiser/Ysa/Schmitt (2017), S. 448 und 457 sowie Gillan (2006), S. 395; Wald (2009), S. 81; Azim (2012), S. 483 f.; Li/Armstrong/Clarke (2014b), S. 36; Bruton et al. (2015), S. 94; Daiser/Ysa/Schmitt (2017), S. 457 zu neuen Vorgehensweisen und Forschungsansätzen.

² Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 20; Reichard (2008), S. 159; Hammerschmid (2009), S. 14; Florio/Fecher (2011), S. 364; Papenfuß (2012), S. 3; Syrett/Bertotti (2012), S. 2311; Schwarting (2013b), S. 145; Florio (2014), S. 201; Bruton et al. (2015), S. 92; Grossi/Papenfuß/Tremblay (2015), S. 281; Daiser/Ysa/Schmitt (2017), S. 448; Khongmalai/Distanont (2017), S. 613 f.; Mbo/Adjasi (2017), S. 405.

³ Vgl. DGAP (2013) k.S.

⁴ Vgl. Hanfeld (2011) k.S.; DGAP (2013) k.S.; Höhn (2014) k.S.; Schreiber (2015) k.S.; Morner (2016a), S. 92; Diering/Wetyel (2016) k.S.

⁵ Vgl. DGAP (2013) k.S.

Ein wesentlicher Grund für die Erfordernis einer Corporate Governance öffentlicher Unternehmen ist die Tatsache, dass der Staat auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene öffentliche Leistungen auslagert und über Dritte erbringen lässt.¹ Dieser Prozess der Externalisierung führt zu substanziellen Veränderungen des öffentlichen Sektors und erfordert eine neue Ausrichtung sowie ein neues Kompetenzspektrum von den zuständigen staatlichen Institutionen, da die beteiligten staatlichen Einheiten ihre bisherige Rolle als Leistungsersteller und -erbringer verlassen und sich in eine Verwalterposition begeben, aus der sie jedoch weiterhin die Qualität und Zuverlässigkeit der Dienstleistung sicherstellen müssen.²

Der Staat hat sich mit der Auslagerung öffentlicher Leistungen an öffentliche Unternehmen somit in vielen Bereichen vom monopolistischen Produzenten öffentlicher Leistungen hin zu einem Garantiegeber, Koordinator und Moderator entwickelt, der sich in komplexen institutionellen Strukturen bewegt.³ Diese Transformation birgt substanzielle Risiken und stellt die beteiligten staatlichen Einheiten zum Teil vor große Herausforderungen, da unklare Eigentümer-, Stakeholder- und Verantwortlichkeitsstrukturen, komplexe Prinzipal-Agent-Beziehungen sowie Transparenz- und Zielkonflikte zu einer massiven Erhöhung des Koordinationsaufwands führen. Ferner erschweren sie die Definition eindeutiger Ziele und Verantwortlichkeiten und schaffen eine Vielzahl an neuen Verpflichtungen.⁴

Trotz der bestehenden Schwierigkeiten hinsichtlich der Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen wurden seit den 1980er Jahren zunehmend staatliche Einheiten, wie zum Beispiel Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Kulturorganisationen, Infrastrukturdienstleister oder Versorgungsunternehmen, aus einem integrierten Verwaltungsstatus gelöst und in einen autonomen Selbstverwaltungsstatus überführt. Diese Statusänderung wird in der Regel von einer Änderung der Rechtsform begleitet. Häufig wird dabei eine Gesellschaft des öffentlichen Rechts in eine Gesellschaft des privaten Rechts umgewandelt.⁵ Insbesondere auf kommunaler Ebene werden öffentliche Leistungen daher zunehmend von öffentlichen Unternehmen in privatwirtschaftlicher Rechtsform erbracht.⁶

¹ Vgl. Schedler/Gulde/Suter (2007), S. 8.

² Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 9 ff.; Grossi/Reichard (2008), S. 598; Hammerschmid (2009), S. 13; Papenfuß (2012), S. 1; Gnan et al. (2013), S. 907; Schwarting (2013b), S. 145; Florio (2014), S. 202.

³ Vgl. Lynn (2001), S. 191; Grossi/Reichard (2008), S. 598 ff.

⁴ Vgl. zu unklaren Eigentümer-, Stakeholder- und Verantwortlichkeitsstrukturen, komplexen Prinzipal-Agent-Beziehungen sowie Transparenz- und Zielkonflikten Aharoni (1981), S. 1341 ff.; Estrin/Perotin (1991), S. 69; Bovens (2007), S. 448 ff.; Vagliasindi (2008), S. 2 ff.; Kamal (2010), S. 222; Calabrò/Torchia (2011), S. 447 ff.; Christensen/Læg Reid (2014), S. 207 ff.; Bruton et al. (2015), S. 93. sowie zur Erhöhung des Koordinationsaufwands, Erschwerung der Definition eindeutiger Ziele und Verantwortlichkeiten und Schaffung von neuen Verpflichtungen Lynn/Heinrich/Hill (2000), S. 233; Lenk/Rottmann/Woitek (2009), S. 4 ff.; Grossi/Thomasson (2011), S. 277; Ennser-Jedenastik (2014), S. 135; OECD (2015b), S. 12; siehe zum Konzept der Verantwortlichkeit (Responsibility) beispielsweise Schlenker et al. (1994), S. 632.

⁵ Vgl. Reichard (2002b), S. 65.

⁶ Vgl. Grossi/Reichard (2008), S. 603.

Bei Betrachtung der Widrigkeiten und Herausforderungen, mit denen sich die öffentliche Verwaltung bei der Handhabung öffentlicher Unternehmen konfrontiert sieht, fällt es auf den ersten Blick schwer nachzuvollziehen, wie öffentliche Unternehmen dennoch ihre wichtige politische, soziale und ökonomische Bedeutung erlangen konnten. Für die Korporatisierung öffentlicher Dienstleistungen gab es jedoch diverse Gründe. Im Wesentlichen wird mit der Erzielung von Effektivitäts-, Effizienz- und Wettbewerbsvorteilen sowie einer erhöhten Transparenz und Kontrolle gerechnet.¹

Für die Politik eignen sich öffentliche Unternehmen zur Wahrung öffentlicher Interessen: Sie ermöglichen die Umsetzung von Verbraucherinteressen und unterstützen das wirtschaftliche Handeln der öffentlichen Verwaltung.² Aus einer finanzwirtschaftlichen beziehungsweise ökonomischen Perspektive werden öffentliche Unternehmen als institutionelle Reaktion auf Wirtschaftskrisen und Konjunkturlauten, zur Reduzierung von Haushaltsdefiziten und der Staatsverschuldung, zur Umgehung von Haushalts- und Budgetbeschränkungen sowie zur Übertragung finanzieller Verantwortung und Risiken auf private Unternehmen eingesetzt.³ Aus sozialer und gesellschaftlicher Sicht sind öffentliche Unternehmen ein Instrument zur sozialen Einbettung des modernen Kapitalismus in die Gemeinschaft und zur Begegnung verbraucherpoltischer sowie gesellschaftlicher Informationsbedürfnisse.⁴ Außerdem erlauben öffentliche Unternehmen dem Staat einen schnellen Zugriff auf privatwirtschaftliches Know-how, eine zügige Lösung technischer Barrieren und Beschränkungen sowie eine schnelle Umsetzung von Reformen, Richtlinien und Verordnungen.⁵

Zusätzlich bieten öffentliche Unternehmen den beteiligten staatlichen Einheiten eine größere Autonomie bei der öffentlichen Leistungserbringung. Unter dem Deckmantel der privatrechtlichen Organisationsform haben staatliche Einheiten die Möglichkeit, den oftmals rigiden bürokratischen Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung zu entfliehen, eine höhere Leitungsunabhängigkeit zu erhalten und bestehende öffentliche Verbindlichkeiten in privatwirtschaftlichen Unternehmensstrukturen zu kaschieren.⁶

¹ Vgl. Hood (1991), S. 4; OECD (2005), S. 10; Grossi/Reichard (2008), S. 607; Lenk/Rottmann/Woitek (2009), S. 4; Grossi/Thomasson (2011), S. 277.

² Vgl. Grossi (2007), S. 134; Schulz-Nieswandt (2008), S. 8.

³ Vgl. Bovaird (2004), S. 201; Grossi (2007), S. 134; Florio/Fecher (2011), S. 201; Gourmelon/Mross/Seidel (2014), S. 403; Bruton et al. (2015), S. 92; Grossi/Papenfuß/Tremblay (2015), S. 276; OECD (2015b), S. 11; PwC (2015), S. 16.

⁴ Vgl. Schulz-Nieswandt (2008), S. 8.

⁵ Vgl. Bovaird (2004), S. 201; Grossi (2007), S. 134; Calabrò/Torchia (2011), S. 447.

⁶ Vgl. Grossi/Reichard (2008), S. 607; Grossi/Thomasson (2011), S. 277.