Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor

Ein Handbuch

Martin Brüggemeier
Reinbert Schauer
Kuno Schedler
Herausgeber

Haupt

Martin Brüggemeier
Reinbert Schauer
Kuno Schedler
Herausgeber

Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor

Ein Handbuch

Festschrift für
Professor Dr. Dr. h. c. Dietrich Budäus
zum 65. Geburtstag

Haupt Verlag
Bern · Stuttgart · Wien

PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE KODEX – HERAUSFORDERUNG FÜR DIE ÖFFENTLICHE HAND

Rudolf X. Ruter und Markus Häfele

Die Sensibilisierung für mehr Transparenz und wirtschaftliche Effizienz der öffentlichen Verwaltung hat die Frage, ob ein Kodex für öffentliche Unternehmen hierfür ein wirksames Instrument sein kann, in den letzten Monaten stark in den Mittelpunkt gerückt. Vor diesem Hintergrund ist die Frage nach dem Selbstverständnis öffentlicher Unternehmen an der Schnittstelle von Politik und Wirtschaft nahe liegend, auch, um eine verbesserte Balance zwischen politischem Einfluss und Handlungsfähigkeit des Managements bzw. ökonomischem Erfolg anzustreben. Im folgenden Beitrag werden Erfahrungen aus der Corporate Governance Diskussion der Privatwirtschaft auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft, erste Modelle aus dem öffentlichen Bereich vorgestellt sowie ein Muster zur Erstellung und Implementierung eines entsprechenden Public Governance Kodexes diskutiert.

Seit einigen Jahren ist die Beschäftigung mit allgemein gültigen Standards von Good Corporate Governance aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft nicht mehr wegzudenken. Der Begriff selbst ist zu einem positiven Attribut geworden, das zu einem höheren Ansehen der Unternehmen auch auf den Kapitalmärkten führt und wurde bereits Ende der 80er-Jahre von der Weltbank als entwicklungspolitisches Leitbild eingeführt. Er unterliegt seither auf internationaler Ebene in zahlreichen Ländern vielfältigen Diskussionen. Diese Governance-Diskussion hat auch im Bereich der eigentlichen hoheitlichen öffentlichen Kernverwaltung Platz gegriffen und will entsprechende international gültige Spielregeln für Politik und Verwaltung im Sinne eines „Guten Regierens" (Europäische Kommission 2001) festlegen, denn es gilt: Eindeutige Regelungen von Aufgaben und Verantwortlichkeiten, Vermeidung von Interessenkonflikten, Mitteilungspflichten, Haftungsfragen und Vergütungsprinzipien (um nur einige Punkte zu nennen) betreffen auch die öffentliche Hand.

Einerseits nehmen die öffentlichen Beteiligungen und die verwaltungsinternen Handlungsspielräume und damit auch der Kontrollbedarf ganz erheblich zu. Andererseits werden die Ressourcen der Prüfungs- und Kontrolleinrichtungen in der verbleibenden Kernverwaltung knapper (Budäus 2002: 9 ff).

Der gewachsenen Komplexität und mangelnden Transparenz der öffentlichen Strukturen kann mit den vorhandenen Instrumentarien zur Steuerung und Kontrolle öffentlicher Einheiten nicht befriedigend begegnet werden. Dezentralisierung, Verselbständigungen, der Wandel zum Gewährleistungsstaat, die Vielschichtigkeit der rechtlichen Regelungen und die wachsende Zahl an PPP-Projekten als gewollte Reformprojekte führen zu einer vielschichtigen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsstruktur. Durch Wettbewerb, Internationalisierung und Aufhebung des Regionalprinzips werden dabei nicht nur die möglichen Geschäftsfelder und Aktivitäten ausgeweitet, sondern gleichzeitig auch die Risiken im öffentlichen Sektor. Diese Entwicklung verstärkt das schon heute bestehende und bereits angedeutete Dilemma: Die Beteiligungen entziehen sich der effektiven Kontrolle und auch dem Beteiligungsmanagement der öffentlichen Hand. Gleichzeitig bleibt aber in weiten Bereichen die Gewährträgerhaftung der Muttergebietskörperschaft (Budäus 2002: 9 ff.) bestehen. Gefordert sind also neue Konzeptionen, die sowohl die öffentlichen „Konzernstrukturen" abbilden als auch den Akteuren einheitliche Grundsätze und Handlungsleitlinien an die Hand geben.

Ein Kodex, der den oben genannten Unzulänglichkeiten abhelfen wollte, müsste auf die spezifischen Bedingungen und Kontrollbedürfnisse öffentlichen Eigentums zugeschnitten sein: Mittlerweile kristallisiert sich heraus, dass der Corporate Governance Kodex – richtig eingesetzt - ein sehr guter Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens ist. Durch einen Kodex werden die trotz der gesetzlichen Vorgaben eingetretenen Steuerungs- und Kontrolldefizite bei privaten Unternehmen abgebaut. Übertragen auf den öffentlichen Bereich ist er ein Instrument zur Lösung eines wachsenden Steuerungs- und Kontrollproblems, das sich für die betroffenen Gebietskörperschaften mit der Abkoppelung öffentlicher Beteiligungen, der Dezentralisierung sowie der Verselbstständigung ergeben hat. Der Kodex ist dadurch auch Bestandteil einer notwendigen Strategie geworden, Akzeptanz und Glaubwürdigkeit von Politik und Verwaltungen in Deutschland zurück zu gewinnen.

Die Frage nach guter Corporate Governance lenkt auch bei öffentlichen Unterenhmen den Blick insbesondere auf eine weitere Herausforderung, nämlich die gute und verantwortungsvolle am Zweck des Unternehmens ausgerichtete Unternehmensleitung. In einem entsprechenden Kodex geht es dabei nicht nur darum, darüber zu informieren, wie die Governance der Staatsunternehmen praktiziert wird (Informationsfunktion). Ebenso wichtig sind weitergehende Empfehlungen zur Verbesserung der Corporate Governance in diesen Unternehmen (Empfehlungsfunktion). In diesem Sinn erhöht und verstärkt ein Kodex:

- die Kommunikation zwischen Managern und Eigentümern,
- die Qualitätssicherung,
- die Vertrauensbildung,
- die Verhaltenssteuerung,
- die Wettbewerbsfähigkeit,
- und senkt die Transaktionskosten.

Bedingt durch die Deregulierungsvorhaben der europäischen Kommission und die angespannte Finanzlage von Bund, Ländern und Kommunen kam es gerade in den letzten Jahren zu verstärkten und vielfältigen Ausgliederungen der öffentlichen Hand. Dabei blieben der öffentliche Zweck der Unternehmen und das Primat der Politik für die öffentliche Daseinsvorsorge grundsätzlich bestehen. Die politische Entscheidungsebene ist nach wie vor politisch und sachlich für die Kernverwaltung verantwortlich. Der jeweilige Handlungs- und Beurteilungsrahmen der ausgegliederten, öffentlichen Unternehmen wurde parallel verstärkt in einen der Privatwirtschaft entlehnten Erfolgskorridor gestellt. Diese Entwicklung geht soweit, dass auch der nicht ausgegliederte, verbleibende Bereich des öffentlichen Sektors immer öfter einer Effizienzprüfung unterzogen und verstärkt auf ökonomische Steuerungsmodelle umgestellt wurde bzw. noch wird.

In diesem Zusammenhang ist vor allem die Frage nach dem Selbstverständnis öffentlicher Unternehmen an der Schnittstelle von Politik und Wirtschaft zu stellen, auch, um eine verbesserte Balance zwischen politischem Einfluss und Handlungsfähigkeit des Managements bzw. ökonomischen Erfolg zu ermöglichen. In der Praxis entstehen täglich die vielfältigsten Konflikte aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen und Fähigkeiten der handelnden Personen. Dabei geht es im Kern stets um Verantwortung und Accountability. Mit Accountability ist die Rechenschaftslegung (und nicht die Rechnungslegung) derjenigen Personen gemeint, die Verantwortung in öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen übernommen haben: Also die Rechenschaftslegung der beteiligten Politiker, Verwaltungsexperten und Manager eines öffentlichen Unternehmens.

Angesichts der Sonderstellung öffentlicher Unternehmen reicht eine bloße Anlehnung an den Corporate Governance Kodex zur Behebung der Konflikte nicht aus. Es zeichnet sich stattdessen eine Tendenz für eine eigenständige Beantwortung der Frage nach einem eigenen Public Corporate Governance Kodex ab. Am 18. November 2005 kündigte die Bundesministerin der Justiz, Frau Brigitte Zypries, in der laufenden Legislaturperiode eine Kommission zur Entwicklung eines Public Corporate Governance Kodex einzusetzen (Zypries 2005: 1).

Dieses Vorhaben wurde im Verlauf der weiteren Diskussion von allen Experten einhellig begrüßt. Seit Dezember 2006 wird die Ausgestaltung des Kodex durch eine Arbeitsgruppe aus Vertreteren aus dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundesministerium der Justiz vorangetrieben.

Die öffentlichen Unternehmen stehen am Ende einer langen Kette von Auftraggebern und Auftragnehmern: Angesichts der Verzahnung von Wirtschaft und Politik, bei der der Bürger die Politiker, das Parlament, die Regierung mandatiert, diese wiederum die Verwaltung und jene schließlich das Management eines öffentlichen Unternehmens beauftragt, bestimmte öffentliche Güter und Leistungen zu erbringen, ergeben sich „Anzeichen für die Ausdehnung kontrollfreier Räume, in denen ein starkes Management nach Belieben agieren kann". Diese Auftragsweitergabe bei öffentlichen Unternehmen (vom Bürger an das Parlament an die Regierung an die Verwaltung an das Unternehmen) zeigt eine allgemeine Prinzipal-Agent-Problematik in stark ausgeprägter Form, nämlich die fehlende Möglichkeit des Prinzipals, Handlungen des Agenten in dessen eigenem Interesse zu erkennen. Dies wird noch dadurch begünstigt, dass der durch das Unternehmen zu erfüllende öffentliche Auftrag nicht immer ausreichend klar definiert und konkretisiert ist.

Schließlich war die Vermeidung der oft langwierigen demokratischen gremium-basierten Meinungs- und Entscheidungsfindung meist der eigentliche Grund für die Übertragung administrativer Aufgaben auf öffentliche Unternehmen – ein gewisses Ausmaß der Verselbstständigung ist also gewollt. Zum anderen erfolgt die Verselbstständigung ehemals staatlicher Untergliederungen auch deshalb, damit sie flexibler und näher am Markt (und damit letztendlich wieder an den Bedürfnissen des Bürgers) agieren können – damit verbunden ist das Ziel, dem Management mehr Autonomie zu gewähren.

In Politik und Unternehmensleitung setzt sich immer stärker die Erkenntnis durch, dass komplexe Strukturen einer effektiven Rechnungs- und Rechenschaftslegung bedürfen, um den Anforderungen des heutigen Wirtschaftslebens voll gerecht zu werden. Für die Zukunft gilt es, diese einzelnen und oftmals ambitionierten Bestrebungen zu unterstützen:

- Die Landesregierung Brandenburg will das Kontrollsystem für Beteiligun gen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen für die Öffentlichkeit transparenter und nachvollziehbarer machen und hat einen Corporate Go vernance Kodex guter und verantwortungsvoller Unternehmensleitung und –kontrolle im Juli 2005 auf den Weg gebracht. Inhalt des Kodex bilden Regeln und Handlungsempfehlungen für die Steuerung, Leitung und Überwachung der Landesbeteiligungen.

- Bereits mit Beschluss vom 21. September 2004 hat das Abgeordnetenhaus Berlin den Senat aufgefordert, einen Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen auszuarbeiten. Daraufhin wurden am 3. Mai 2005 die „Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen" vom Senat beschlossen, die nicht nur für Kapitalgesellschaften, sondern grundsätzlich für jede Form öffentlicher unternehmerischer Betätigung, z. B. Anstalten des öffentlichen Rechts, gelten.
- Von November 2004 bis November 2005 wurde der Corporate Governan ce Kodex für das Diakonische Werk Württemberg e. V. entwickelt. Am 18. November 2005 wurde der Kodex auf der Mitgliederversammlung des Diakonischen Werks Württemberg e. V. verabschiedet.
- Am 17. Februar 2006 hat die NRW.BANK als erste Landesförderbank in Deutschland einen Public Corporate Governance Kodex eingeführt.
- Am 4. September 2006 wurde der Entwurf eines Public Corporate Gover nance Kodex für die bremischen Beteiligungsgesellschaften vorgestellt. Insgesamt zielt der Kodex darauf ab, die Transparenz der bremischen Gesellschaften nach innen und außen zu erhöhen und Geschäftsführung und Aufsichtsräte für ihre besondere Verantwortung gegenüber Senat, Parlament und Bürgern zu sensibilisieren.
- Die Landeshauptstadt Stuttgart hat unter den deutschen Großstädten im Bereich der Good Governance eine Vorreiterrolle übernommen: Im kom munalen Umfeld wurde erstmals durch die Landeshauptstadt Stuttgart im Sommer 2006 ein Regelwerk zur Public Corporate Governance entwickelt, das die Zusammenarbeit des Gemeinderats, der Beteiligungsverwaltung und der kommunalen Beteiligungsgesellschaften und damit die Effizienz und Transparenz nachhaltig verbessert.

Allerdings darf die Frage gestellt werden, ob nicht allzu viele individuelle Lösungsansätze ohne einen verbindlichen Überbau in Form eines festgelegten Muster-Kodex die interessierte Öffentlichkeit eher irritieren als motivieren. Das Vertrauen der Öffentlichkeit ist ein wertvolles Gut. Es ist durch einen verbindlichen Muster-Kodex am wirksamsten zu unterstützen.

Aufgrund der Vielschichtigkeit öffentlicher Unternehmen sollte nunmehr ein Musterkodex (Ruter 2005: 163 ff.) von staatlicher Seite entwickelt werden, der den Gebietskörperschaften als Grundlage dient, um anhand festgelegter Fragestellungen die für sie jeweils maßgeblichen Prozesse zu verbessern und entsprechende Vereinbarungen zu dokumentieren, ohne bereits gut funktionierende Kontroll- und Steuerungssysteme aufgeben oder mühsam anpassen zu müssen.

Mit diesem Kodex wird den öffentlichen Unternehmen und den Gebietskörperschaften einerseits der notwendige Spielraum eingeräumt, um nach spezifischen, situationsabhängigen Bedingungen und individuellen Gegebenheiten zu entscheiden. Andererseits wird aber die Ausschöpfung dieses Spielraums nicht in das freie Belieben der Unternehmen gestellt, da die Art der Ausschöpfung dieses Spielraums transparent gemacht und offen gelegt werden muss (Budäus 2002: 9).

Auch der Public Corporate Governance Kodex wäre demnach auf dem Prinzip „soll" – Empfehlungen und „sollte" – Anregungen aufzubauen sowie seine Befolgung in einer jährlichen Entsprechenserklärung nach dem Prinzip „einhalten oder rechtfertigen" zu dokumentieren. In analoger Anwendung des § 161 AktG für öffentliche Unternehmen würde das Prinzip der Beweislastumkehr auch für diese gelten. Da der Kapitalmarkt als Sanktionsmechanismus bei Nichtbefolgung für öffentliche Unternehmen nahezu ausfällt, kommt dem Prinzip „comply or explain" eine besondere Bedeutung zu. Es wird jedoch als alleiniger Regulierungsmechanismus nicht ausreichen. Deshalb geht z. B. das Bundesland Berlin in seinem Public Corporate Governance Kodex über diese Regel hinaus und fragt ausdrücklich Verhaltens- und Anwendungsklauseln im Einzelnen ab. Diese Erklärungen fließen in den Lagebericht als Teil des Beteiligungsberichts ein. Die jeweiligen Organmitglieder sollten den Kodex nach Abschluss des Erstellungsprozesses persönlich unterschreiben. Obgleich eine solche Unterschrift keine schuld- oder strafrechtlichen Konsequenzen auslösen kann, so kann von Anfang an ein hoher Identifikationsgrad mit dem Kodex und seinen Inhalten erreicht werden.

In einem von der Ernst & Young AG vorgeschlagenen Musterkodex (Ruter 2005: 163 ff.) werden unter Beachtung o. g. Erfordernisse folgende Regelungsinhalte berücksichtigt:

- Definition der Zielsetzung der öffentlichen Einheit, abgeleitet aus einer Gesamtkonzeption der Gebietskörperschaft;
- Festlegung, in welcher Form Interessenträger, Organe und Personen an Führung und Kontrolle beteiligt sind;
- Art und Verfahren der Einflussnahme auf das Unternehmen durch die Gebietskörperschaft und ihre Organe;
- Grundsätze über die Verhaltensweisen und die Zusammenarbeit der Gre mien und Organe bzw. der Mitglieder;
- Notwendigkeit durchzuführender Maßnahmen und Prozesse;
- Zuständigkeiten;
- Fachkompetenz;
- Auswahl, Vergütung und Verhalten der Organmitglieder;

- Transparenz von Rollenkonflikten und politischen Bindungen;
- Konzeption eines Risikomanagements und Frühwarnsystems;
- Interne und externe Informationspflichten;
- Einheitliches und leistungsfähiges Rechnungs- und Berichtswesen;
- Evaluation und Kommunikation der Unternehmensführung;
- Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln.

Die Öffentlichkeit ist in ihrer Doppelfunktion als Bürger und Eigentümer nicht mit den Sanktionsmechanismen ausgestattet, die angemessene Kontrollfunktionen gewährleisten können. Eine wichtige Kontrollfunktion bilden die Medien. Doch auch eine ausgewogene Berichterstattung in wirtschaftlicher, unternehmerischer und politischer Hinsicht bleibt in ihrer Wirkung stets indirekt. Es wird deshalb im Vorfeld der Kodexformulierungen darauf ankommen, Sanktionsmechanismen im Falle der Nichteinhaltung des Kodex zu diskutieren und festzulegen. Die Notwendigkeit, diese wie auch immer gearteten Sanktionsmechanismen verbindlich anzuordnen und nicht zu einem allzu stumpfen Schwert werden zu lassen, setzt hoheitliches Handeln voraus und macht es wünschenswert, dass sich der Staat bei deren Entwicklung und Ausgestaltung engagiert. Eine vornehme Zurückhaltung scheint auf diesem sensiblen Gebiet nicht angebracht.

Durch die Erstellung eines Public Corporate Governance Kodex kann zum einen die Transparenz der Unternehmensverfassung, wie sie sich aus Gesetz, Satzung, Gesellschaftsvertrag ergibt, verstärkt werden. Zum anderen sollte mit einem Public Corporate Governance Kodex eine Angleichung der Unternehmens- und Organstrukturen an die anerkannten Standards des Deutschen Corporate Governance Kodex erfolgen, um eine weitere Verbesserung der Unternehmensführung öffentlicher Gesellschaften zu erreichen.

Zudem wäre es empfehlenswert, den Kodex nicht auf private Rechtsformen zu beschränken. Der Kodex sollte auch Anstalten des öffentlichen Rechts, Vereine und Stiftungen einbeziehen. Vor allem im Bereich der Wohlfahrtspflege wurden bereits Wege beschritten, um die Verwendung der Steuergelder zu dokumentieren.

Transparenz löst zwar nicht die Finanzprobleme der öffentlichen Hand. Aber: Transparenz stärkt das Vertrauen der Bürger. Sie erwarten, dass die öffentlichen Mittel verantwortungsvoll und im Sinne des Gemeinwohls eingesetzt werden.

Das ist die Chance für Good Governance und für die öffentliche Hand, verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen, sich in veränderten Rahmenbedingungen besser zurechtzufinden und neues Vertrauen hinzuzugewinnen. Auch für die Unternehmen der öffentlichen Hand gilt der alte Satz „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser".

Ein Kodex legt für alle verbindlich und verständlich die Kontrollmechanismen fest und ermöglicht auf diese Weise ein neues partnerschaftliches Miteinander der beteiligten Personen, das Missverständnissen vorzubeugen hilft. Richtig angewandt kann ein Kodex wertvolle Hilfe in der Beteiligungsführung und -steuerung sein.

Literatur

Budäus, Dietrich (2002): Von der Rechnungsprüfung zum Reformpromotor, In: innovative Verwaltung H. 11/2002, S. 9-12

Europäische Kommission, Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, Brüssel 2001.

Hill, Hermann (2002): Risiko-Management – ein Instrument zur Vorsorge, In: innovative Verwaltung, H 12/2002, S. 9-12

Ruter, Rudof X. (2005): Public Corporate Governance Kodex – Wie er erstellt wird und was er beinhaltet, In: Public Corporate Governance, hrsg. v. Rudolf X. Ruter, Karin Sahr, Georg Graf Waldensee, Wiesbaden 2005, S. 163-178.

Zypries, Brigitte (2005): Public Corporate Governance: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen. URL: http://www.bmj.bund.de/enid/0,58ae3b706d635f6964092d0932323734093a0979656172092d0932303035093a096d6f6e7468092d093131093a095f7472636964092d0932323734/Reden/Brigitte_Zypries_zc.html, 21.12.2006.