

Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft

Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), des Verbandes kommunaler Unternehmen, des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, des Deutschen Städtetages und der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt

mit Beiträgen von

Dietrich Budäus / Peter Eichhorn / Jens Harms / Peter Höflinger
Hermann Janning / Rainer Klemmt-Nissen / Werner Klinger
Otmar Lell / Thomas Lenk / Holger Mühlenkamp / Wolfgang Peiner
Josef Rakel / Christoph Reichard / Rudolf X. Ruter / Ludger Sander
Ute Schäfer / Ulrich Schröder / Frank Schulz-Nieswandt
Gabriele Thöne / Axel v. Werder / Brigitte Zypries

Herausgegeben von der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
Berlin 2008

Die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft dankt dem Finanz- und Wirtschaftsrat beim Verband kommunaler Unternehmen e.V., Berlin, für die finanzielle Förderung dieser Publikation.

Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft

Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEPP), des Verbandes kommunaler Unternehmen, des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, des Deutschen Städtetages und der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt am 23./24. November 2006 in Berlin

Inhalt	Seite
Zur Einführung: Ein Corporate Governance Kodex für das öffentliche Wirtschaften? <i>Frank Schulz-Nieswandt</i>	7
Referate im Plenum des Symposiums	
Ein Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen – Warum wir ihn brauchen und was er leisten kann <i>Brigitte Zypries</i>	19
Public Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft Probleme – Ziele – Strukturen <i>Dietrich Budäus</i>	26
Corporate Governance in Hamburgs öffentlichen Unternehmen <i>Wolfgang Peiner</i>	44
Der Stuttgarter Public Corporate Governance Kodex – seine Bedeutung für die betroffenen Unternehmen <i>Peter Höflinger</i>	51
Der Deutsche Corporate Governance Kodex und seine Bedeutung für öffentliche Unternehmen <i>Axel v. Werder</i>	61
Referate in den Workshops des Symposiums	
Workshop 1: Erste Konzepte eines Public Corporate Governance Kodex in der Praxis	
Die komparativen Besonderheiten des Leipziger Corporate Governance Kodex für eine zielführende und wirkungsvolle Beteiligungssteuerung und Unternehmensführung <i>Ute Schäfer</i>	83

ISBN 3-928615-22-X

Die „Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft“ werden bisher herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V. (jetzt I.L.), Sponholzstraße 11, D-12159 Berlin, Telefon (030) 852 10 45, Telefax (030) 852 51 11, E-Mail dsceep@goew.de, Internet www.goew.de
Sie werden künftig herausgegeben vom Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP e.V. (Anschrift, Telefon, Fax, E-Mail wie oben).

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.
Gesamtherstellung: Druckerei H. Schliesener KG, Berlin
Berlin 2008

Public Corporate Governance im Land Berlin <i>Gabriele Thöne</i>	97	Podiumsdiskussion: Brauchen wir eine Cromme-Kommission für den öffentlichen Bereich?	
Public Corporate Governance Kodex – Der Weg ist das Ziel <i>Rudolf X. Ruter</i>	102	PCGKs lassen nur begrenzten Nutzen erwarten <i>Christoph Reichard</i>	159
Erste Konzepte eines Public Corporate Governance Kodex in der Praxis Die Diskussion im Workshop <i>Peter Eichhorn</i>	108	Musterkodex als Grundlage für PCGKs der Gebietskörperschaften <i>Jens Harms</i>	161
Workshop 2: Public Corporate Governance im Spannungsfeld zwischen Eigentümern und Management öffentlicher Unternehmen		Der Corporate Governance Kodex der NRW.BANK <i>Ulrich Schröder</i>	164
Gute Unternehmensführung und öffentliche Verantwortung <i>Rainer Klemmt-Nissen</i>	113	Zehn Thesen zum PCG-Kodex <i>Rudolf X. Ruter</i>	170
Public Corporate Governance im Spannungsfeld zwischen Eigentümern und Management öffentlicher Unternehmen <i>Ludger Sander</i>	120	Erleichterung des Zusammenspiels zwischen Politik und öffentlicher Wirtschaft <i>Josef Rakef</i>	172
Public Corporate Governance Kodex für kommunale öffentliche Unternehmen? <i>Hermann Janning</i>	128	Public Corporate Governance (PCG) Zusammenfassung und Podiumsdiskussion <i>Thomas Lenk</i>	175
Public Corporate Governance im Spannungsfeld zwischen Eigentümern und Management öffentlicher Unternehmen Die Diskussion im Workshop <i>Christoph Reichard</i>	135	Die Teilnehmer des Symposiums	178
Workshop 3: Public Corporate Governance Kodex aus Sicht von Stakeholdern kommunaler Unternehmen			
Public Corporate Governance aus Sicht der Verbraucher <i>Otmar Lell</i>	141		
Der Public Corporate Governance Kodex (PCGK) aus Sicht der Bürger <i>Werner Klinger</i>	146		
Public Corporate Governance aus Sicht von Stakeholdern kommunaler Unternehmen Die Diskussion im Workshop <i>Holger Mühlenkamp</i>	153		

Public Corporate Governance Kodex – Der Weg ist das Ziel

Bereits im Jahr 2003 hat Ernst & Young in seinem ersten Handbuch zum Deutschen Corporate Governance Kodex¹ die Frage nach der Notwendigkeit eigener Grundsätze verantwortungsvoller Unternehmensführung für öffentliche Unternehmen gestellt. Im Rahmen eines Ernst & Young-Arbeitskreises „Public Corporate Governance“² wurden seitdem bundesweit regelmäßig Vertreter aus Politik und Verwaltung aus Kommunen und Kreisen eingeladen, um über Corporate Governance-Aspekte in der öffentlichen Hand zu diskutieren. 2005 wurde mit der Veröffentlichung „Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen“³ und in einer Veranstaltung gleichen Namens am 18. November 2005 in Berlin diese Frage mit Vertretern aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und öffentlichen Unternehmen vertiefend erörtert.

Ernst & Young hat bereits sehr früh empfohlen, in Anlehnung an den Deutschen Corporate Governance Kodex auch für den öffentlichen Bereich ein Selbstregulativ von Vorschriften, Empfehlungen und Anregungen für die öffentliche Hand zu initiieren. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen wäre ein Beitrag zur Qualitätssicherung der Unternehmensführung, eine Leitlinie für die adäquate Wahrnehmung der Aufgaben in den Gremien sowie zur Vertrauensbildung und Transparenz sowohl gegenüber den Mitarbeitern der Verwaltung als auch gegenüber der Öffentlichkeit als Eigentümer.

I. Funktion und Ziele eines Public Corporate Governance Kodex

Ein Corporate Governance Kodex ist ein Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens. Übertragen auf den öffentlichen Bereich ist er ein Instrument zur Lösung eines wachsenden Steuerungs- und Kontrollproblems, das sich für die betroffenen Gebietskörperschaften mit der Abkopplung öffentlicher Beteiligungen, der Dezentralisierung sowie der Verselbständigung ergeben hat. Er ist zudem

* Rudolf X. Rüter ist Partner der Ernst & Young AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Stuttgart.
1 Pfitzer u.a. (2005).
2 www.ey.com/Arbeitskreispcg
3 Rüter u.a. (2005).

Bestandteil einer notwendigen Strategie, um Akzeptanz und Glaubwürdigkeit von Politik und Verwaltungen in Deutschland zurück zu gewinnen. Er zielt deshalb nicht nur auf die öffentlichen Unternehmen, sondern auch auf die Kernverwaltung und hilft, Verantwortung sowie Accountability (Rechenschaftslegung) der beteiligten Politiker, Verwaltungsexperten und Manager der öffentlichen Unternehmen zu stärken und transparent zu gestalten.

In diesem Sinn erleichtert ein Kodex

- die Kommunikation zwischen Managern und Eigentümern/Shareholdern;
- die Qualitätssicherung und Vertrauensbildung;
- die Erhöhung der Standortqualität und die Wettbewerbsfähigkeit sowie
- die Senkung der Transaktionskosten.

II. Prinzipien und Wirkungsweise eines Public Corporate Governance Kodex

Maßgeblich für die Entwicklung eines Corporate Governance Kodex im öffentlichen Bereich sollten die Erfahrungen aus dem Deutschen Corporate Governance Kodex sein. Die hohe Akzeptanz in der Privatwirtschaft lässt erwarten, dass eine entsprechende Regelung für den öffentlichen Bereich ebenfalls zu einer hohen Umsetzungsgeschwindigkeit führen wird. Eine enge Anlehnung des möglichen Kodex für öffentliche Unternehmen an den Deutschen Corporate Governance Kodex wird deshalb empfohlen.

Aufgrund der Besonderheiten in der Anteilseignerstruktur und der unterschiedlichen Ausgestaltungen, Ziele, Tätigkeitsfelder sowie rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ist eine vollständige Übernahme des Deutschen Corporate Governance Kodex jedoch nicht zielführend. Es sollte vielmehr ein Muster-Kodex entwickelt werden, den die Gebietskörperschaften als Grundlage nehmen, um anhand festgelegter Fragestellungen die für sie jeweils maßgeblichen Prozesse zu verbessern und entsprechende Vereinbarungen zu dokumentieren.

Wie der Deutsche Corporate Governance Kodex wäre der PCG-Kodex auf dem Prinzip der „Soll“-Empfehlungen und „Sollte“-Anregungen auf-

zubauen sowie seine Befolgung in einer jährlichen Entsprechenserklärung nach dem Prinzip „comply or explain“ zu dokumentieren. Das heißt, das Prinzip der Beweislastumkehr für die Nichtanwendbarkeit der Empfehlungen und Anregungen, wie es der Deutsche Corporate Governance Kodex vorsieht, sollte auch für öffentliche Unternehmen gelten.

III. Eskalations- und Sanktionsmechanismus

Da der Kapitalmarkt als Sanktionsmechanismus 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 das Land Berlin in seinem eigens entwickelten Public Corporate Governance Kodex darüber hinaus und fragt ausdrücklich Verhaltens- und Anwendungsklauseln im Einzelnen ab. Diese Erklärungen fließen in den Lagebericht als Teil des Berichts ein.⁴ Die Öffentlichkeit ist in ihrer Doppelfunktion Bürger und Eigentümer nicht mit den Sanktionsmechanismen ausgestattet, die eine angemessene Kontrollfunktion gewährleisten. Einen wichtigen Transmissionsriemen bilden die Medien. Doch selbst wenn diese eine ausgewogene Balance von wirtschaftlicher, unternehmerischer und politischer Berichterstattung finden, bleiben die Wirkungen indirekt. Es wird deshalb im Vorfeld der Kodexformulierungen darauf ankommen, die Sanktionsmechanismen im Falle der Nicht-Einhaltung des Kodex zu diskutieren und festzulegen.

1. Inhalte

Ein Vorschlag für ein Muster eines Public Corporate Governance Kodex⁵ sollte beinhalten:

- 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;
- Grundsätze über die Verhaltensweisen und die Zusammenarbeit der Gremien/Organe bzw. deren Mitglieder;
- notwendig durchzuführende Maßnahmen und Prozesse;
- Zuständigkeiten;

⁴ <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/beteiligungen/bmc.html>

⁵ Ruter u.a. (2005), S. 167 ff.

- Fachkompetenz;
- Vergütungssystem;
- Transparenz von Rollenkonflikten und politischen Bindungen;
- Konzeption eines Risikomanagements und Frühwarnsystems;
- interne und externe Informationspflichten;
- einheitliches und leistungsfähiges Rechnungs- und Berichtswesen;
- Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln.

2. Zielgruppe

Es wird empfohlen, den Kodex nicht auf private Rechtsformen zu beschränken, sondern auch Anstalten des öffentlichen Rechts, Vereine und Stiftungen einzubeziehen. Im Bereich der Wohlfahrtspflege wurden hier bereits erste Schritte unternommen, um die sinnvolle Verwendung der Steuergelder zu dokumentieren. Diakonie und Caritas haben seitens des Verbandes für ihre Einrichtungen einen Corporate Governance Kodex entwickelt, deren Umsetzung nun intensiviert werden sollte.⁶ Mit diesem Schritt wären entsprechende Regelungen für den gesamten Non-Profit-Bereich anzudenken.

3. Der Erstellungsprozess

Die wesentlichen Beteiligten und Entscheidungsträger des öffentlichen Unternehmens aus den Bereichen Politik und Gemeinderat (z.B. in Person der Fraktionsvorsitzenden), Verwaltungsspitze (z.B. in Person des Finanzbürgermeisters und des Kämmerers), Verwaltung (z.B. aus dem Bereich des Beteiligungsmanagements und der betreffenden Fachressorts), Aufsichtsrat der öGmbH (z.B. in Person des Aufsichtsratsvorsitzenden und des AR-Ausschussvorsitzenden) und Geschäftsleitung der öGmbH (z.B. in Person des Sprechers der Geschäftsleitung und des kaufmännischen Leiters) sollten in gemeinsamen Sitzungen, basierend auf den für das Trägergemeinwesen gültigen Public-Governance-Regeln und den schriftlichen Zielvereinbarungen einen PCG-Kodex-Erstellungsprozess einleiten und zur gegebenen Zeit die Ergebnisse rechtzeitig mit den für das öffentliche Unternehmen zuständigen Prüfungsgremien (z.B. Rechnungshof oder Gemeindeprüfungsanstalt, kommunales Rechnungsprüfungsamt, bestellter gesetzlicher Wirtschaftsprüfer etc.) abstimmen.

⁶ Positionen und Konzepte aus EKD (2005).

Literaturverzeichnis

- EKD (2005):** Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V., Diakonischer Corporate Governance Kodex (DGK) – mit Erläuterungen, 2005.
- Pfitzer u.a. (2005):** Norbert Pfitzer, Peter Oser u. Christian Orth (Hrsg.), Deutscher Corporate Governance Kodex – Ein Handbuch für Entscheidungsträger, 2. Aufl., Stuttgart 2005.
- Ruter u.a. (2005):** Rudolf X. Ruter, Karin Sahr u. Georg Graf Waldersee (Hrsg.), Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, 1. Aufl., Wiesbaden 2005.

Als Ergebnis sollte ein schriftlicher PCG-Kodex in den zuständigen Gremiensitzungen verabschiedet und veröffentlicht werden – bei gleichzeitiger Aktualisierung der entsprechenden Verfassungsregelungen. Hierbei ist insbesondere darauf zu achten, dass der PCG-Kodex nicht die Vorschriften des zwingenden Gesetzesrechts zur Unternehmensverfassung wiederholt, sondern diese ausschließlich in überarbeiteten und aktuellen Verfassungsregelungen einbindet, wie zum Beispiel Geschäftsvertrags-, Geschäftsführer-Anstellungsvertrag, Geschäftsordnung für die Geschäftsführung, Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat, Merkblatt für die Mitglieder von Aufsichtsgremien des öffentlichen Unternehmens, Hinweise für die Verwaltung von kommunalen Unternehmen des Trägergemeinwesens (i.e. umfangreiches Beteiligungshandbuch – beispielhaft sei hier das Bremer Beteiligungshandbuch genannt⁷).

Weiterhin ist darauf zu achten, dass der PCG-Kodex nur die Regelungen enthält, die über das Gesetz hinausgehen oder das Gesetz in bestimmter Weise ausfüllen (Empfehlungen). Somit wird der PCG-Kodex deutlich verkürzt und erleichtert die umfangreiche politische, verwaltungsinterne und unternehmensinterne Gremienarbeit erheblich.

Der PCG-Kodex sollte sich auf Vorschläge/Anregungen für gemeinwohlorientiertes und unternehmensförderndes abgestimmtes Verhalten konzentrieren, das insbesondere von den zahlreichen (partei-)politischen, verwaltungs- und unternehmensorientierten Beteiligten eingefordert werden sollte. Hier ist insbesondere persönliches Verhalten zu nennen wie Verschwiegenheit und Unabhängigkeit (keine eigenen Interessenskonflikte), und Kompetenz wie persönliche Fort- und Weiterbildung und Branchenwissen.

IV. Die nächsten Schritte

Wie auf diesem Symposium verkündet, hat das Bundesministerium der Justiz zusammen mit dem Bundesfinanzministerium in der laufenden Legislaturperiode einen gemeinsamen Arbeitskreis zur Entwicklung eines Public Corporate Governance Kodex eingerichtet. Die Ergebnisse eines OECD Steering Group zur Erstellung von Corporate Governance Principles mit ihrer Working Group on Privatisation und Corporate Governance of State-Owned Enterprises sollen hierbei berücksichtigt werden.⁸

⁷ Vgl. www.bremen.de
⁸ www.oecd.org/document/42/0,2340,en_2649_34813_2048554_1_1_1_1,00.html

Rudolf X. Ruter*

Zehn Thesen zum PCG-Kodex

- (1) Angesichts der Sonderstellung öffentlicher Unternehmen ist ein separater PCG-Kodex für eine gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle erforderlich.
- (2) Dieser PCG-Kodex sollte in enger Anlehnung an den DCG-Kodex erstellt werden und die Besonderheiten öffentlicher Unternehmen widerspiegeln (z.B. Dokumentation der politischen Zielsetzung, das Rollenverständnis der öffentlichen Verwaltung etc.).
- (3) „Einen“ PCG-Kodex für „alle öffentlichen Unternehmen“ (für Bund, Land und Kommunen) kann es aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltungen, ihrer Ziele und Tätigkeitsfelder, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht geben.
- (4) Es sollte vielmehr anhand eines „Muster-Kodex“ in den jeweiligen Gebietskörperschaften ein standardisierter Prozess zur Entwicklung eines jeweils spezifischen PCG-Kodex für jede Gebietskörperschaft durchgeführt werden.
- (5) In diesem Sinne versteht sich der vorgestellte Muster-Kodex als Vorschlag einer strukturierten Vorgehensweise zur Klärung des Selbstverständnisses und Festlegung des Handlungsrahmens im jeweiligen öffentlichen Unternehmen.
- (6) Dadurch wird die Verantwortung und Accountability (Rechenschaftslegung) der beteiligten Politiker, Verwaltungsexperten und Manager des öffentlichen Unternehmens gestärkt und transparent.
- (7) Eskalations- und Sanktionsmechanismen für den Fall der Nichteinhaltung eines PCG-Kodex (in Ergänzung zu „comply or explain“) sind fast noch bedeutender als der maßgeschneiderte PCG-Kodex selbst und müssen daher im Vorhinein diskutiert und dokumentiert werden.
- (8) Die Fähigkeit der Gebietskörperschaft, einen wirksamen PCG-Kodex durchzusetzen und zu leben, ist wichtiger als der Kodex selbst.
- (9) Der PCG-Kodex unterstreicht die Rechte und Pflichten der Politik und der Verwaltung der Gebietskörperschaft und somit die Rechte und Pflichten des Bürgers, der letztendlich der öffentlichen Gesellschaft das

* Angaben zur Person siehe S. 102.

erforderliche Eigenkapital zur Verfügung stellt und das unternehmerische Risiko trägt.

(10) Der PCG-Kodex verdeutlicht die an dem Gemeinwohl orientierte Beteiligungs- und Privatisierungspolitik und sollte in der Regel einmal jährlich vor dem Hintergrund internationaler, nationaler und öffentlicher Entwicklungen überprüft und bei Bedarf weiter entwickelt werden.