Public Corporate Governance:

Ein Ehrenkodex auch für öffentliche Unternehmen

Der Missbrauch von Entscheidungsgewalten und die Missachtung von Kontrollpflichten waren auch in Deutschland Anlass für die Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen guter Unternehmensführung und -kontrolle. In nur wenigen Jahren ist die Beschäftigung mit allgemein gültigen Standards von Good Corporate Governance aus der Diskussion in 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 führen kann.

von Georg Graf Waldersee/
Rudolf X. Ruter/Karin Sahr

Bereits im Jahr 2003 hat Ernst & Young in seinem ersten Handbuch zum deutschen Corporate-Governance-Kodex die Frage nach der Notwendigkeit eigener Grundsätze verantwortungsvoller Unternehmensführung für öffentliche Unternehmen gestellt. Im Rahmen eines Arbeitskreises „Public Corporate Governance" wurden seitdem bundesweit regelmäßig Vertreter aus Politik und Verwaltung von 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" und in einer Veranstaltung gleichen Namens im November 2005 in Berlin diese Frage mit Vertretern aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und öffentlichen Unternehmen vertiefend erörtert.

In ihrem Eröffnungsvortrag kündigte Bundesjustizministerin Brigitte Zypries an, in der laufenden Legislaturperiode eine Kommission zur Entwicklung eines Public-Corporate-Governance-Kodexes einzusetzen. Dieses Vorhaben wurde im Verlauf der weiteren Diskussion von allen Experten einhellig begrüßt.

Übereinstimmend waren sich die Experten einig: Die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte, die hohe Zahl der Privatisierungen und Ausgliederungen öffentlicher Aufgabenstellungen haben das Anforderungsprofil von Staat und Verwaltungen grundlegend verändert. Der gewachsenen Komplexität und mangelnden Transparenz der öffentlichen Strukturen kann mit den vorhandenen Instrumentarien zur Steuerung und Kontrolle öffentlicher Einheiten nicht befriedigend begegnet werden. Gefordert sind neue Konzeptionen, die sowohl die öffentliche Konzernstruktur abbilden als auch den Akteuren einheitliche Grundsätze und Handlungsleitlinien an die Hand geben.

In Anlehnung an den deutschen Corporate-Governance-Kodex wird deshalb der Bundesregierung empfohlen, 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.

Es ist davon auszugehen, dass ein Kodex für öffentliche Unternehmen die Gepflogenheiten der Unternehmensführung positiv beeinflussen wird und neue Maßstäbe für mögliche Interessenskonflikte zwischen politischem Mandat und unternehmerischer Verantwortung deutlich werden lässt. Die jüngste Ehrenkodex-Diskussion anlässlich des Aufsichtsratsvorsitzes des ehemaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder für die Deutsch-Russische Nordeuropäische Gaspipeline Gesellschaft hat erneut die große Sensibilität für Wertvorstellungen und den verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Entscheidungsbefugnissen und Einflussmöglichkeiten auch für die politischen Mandatsträger verdeutlicht. Die Bundesjustizministerin hat in diesem aktuellen Kontext bereits geäußert, dass sie eine freiwillige Selbstverpflichtung für Politiker nach dem Vorbild des deutschen Corporate-Governance-Kodexes für sinnvoll erachtet. Beispiele hierfür gibt es bereits: Nicht nur die EU-Kommission hat als Reaktion auf die Entlassung der EU-Kommissare angesichts von Vetternwirtschaft und Missmanagement im Jahr 2000 einen Ehrenkodex entwickelt. Auch im kommunalen Bereich, z. B. bei der Stadt Köln, wurde ein Ehrenkodex entwickelt, der allen Ratsmitgliedern zur persönlichen Unterschrift und Hinterlegung beim Ältestenrat der Stadt empfohlen wird. Darüber hinaus wurde ein Leitfaden entwickelt, der als Selbstbindung der Ratsmitglieder gilt und Orientierung und Rechtssicherheit geben soll. Der Ältestenrat wacht als unabhängiges Gremium unter dem Vorsitz eines von Oberbürgermeister und Rat benannten Notars über die Einhaltung. Angesichts dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, ob ein Leitfaden zur Good Governance und Selbstverpflichtung der Politik gegen persönliche Vorteilnahme die Diskussion der einzurichtenden Kommission über einen Public-Corporate-Governance-Kodex nicht sinnvoll ergänzen sollte.

Ziele eines Public-Corporate-Governance-Kodexes

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 und der Verselbständigung ergeben hat. Er ist außerdem Bestandteil einer notwendigen Strategie, um Akzeptanz und Glaubwürdigkeit von Politik und Verwaltungen in Deutschland zurückzugewinnen. Er zielt deshalb nicht nur auf die öffentlichen Unternehmen, sondern auch auf die Kernverwaltung und hilft, Verantwortung und 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/Stakeholdern
- die Qualitätssicherung und Vertrauensbildung
- die Erhöhung der Standortqualität und die Wettbewerbsfähigkeit
- die Senkung der Transaktionskosten

Prinzipien eines Public-Corporate-Governance-Kodexes

Maßgeblich für die Entwicklung eines Corporate-Governance-Kodexes 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 Kodexes 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-Kodexes 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 Public-Corporate-Governance-Kodex auf dem Prinzip der Soll-Empfehlungen und Sollte-Anregungen aufzubauen, und seine Befolgung in einer jährlichen Entsprechenserklärung nach dem Prinzip „comply or explain" zu dokumentieren. D. h., 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.

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 Beteiligungsberichts ein. Die Öffentlichkeit ist in ihrer Doppelfunktion als 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 Kodexes zu diskutieren und festzulegen.

Inhalte für einen Public-Governance-Kodex

Ein Vorschlag für ein Muster eines Public-Corporate-Governance-Kodexes 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. ihrer Mitglieder
- notwendig durchzuführende Maßnahmen und Prozesse
- Zuständigkeiten
- Fachkompetenz
- Vergütungssystem
- Transparenz von Rollenkonflikten und politischen Bindungen
- Konzeption eines Risikomanagements und eines Frühwarnsystems
- interne und externe Informationspflichten
- einheitliches und leistungsfähiges Rechnungs- und Berichtswesen
- Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln

Ausdehnung der 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, dessen Umsetzung nun intensiviert werden sollte. Mit diesem Schritt wären entsprechende Regelungen für den gesamtem Non-Profit-Bereich anzudenken.

Die nächsten Schritte

Wie dargestellt, beabsichtigt die Bundesjustizministerin, in der laufenden Legislaturperiode eine Kommission zur Entwicklung eines Public-Corporate-Governance-Kodexes einzurichten. Die Arbeit der Regierungskommission deutscher Corporate-Governance-Kodex gilt hierfür als Vorbild. Es ist nahe liegend, eine enge Abstimmung zwischen beiden Kommissionen sicherzustellen. Die OECD Steering Group zur Erstellung von Corporate-Governance-Principles hat diese Abstimmung mit der Einsetzung einer „Working Group on Privatisation" und „Corporate Governance of State-Owned Enterprises" vollzogen .

Weitere Infos zum Thema erhalten Sie bei **Rudolf X. Ruter, Ernst & Young AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, E-Mail: rudolf.x.ruter@de.ey.com** oder im Buch **Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Gabler Verlag 2005, ISBN 3-409-14309-2.**