

# Rechnungswesen und Controlling

*in der öffentlichen Verwaltung*

Budgetierung im Neuen Steuerungsmodell

---

PPP zwischen East Riding/England und arvato – Vorbild auch für Deutschland?

---

Public Corporate Governance Kodex – ein Kodex guter Unternehmensführung für die öffentliche Hand

---

Transparenz im Büro – Organisation des Büroarbeitsplatzes nach dem TOP-Prinzip

---

Konsolidierung öffentlicher Haushalte durch elektronische Versteigerung?

---

Kommunales Vermögensmanagement – Wege aus der Schuldenfalle

---

# Rechnungswesen und Controlling

*in der öffentlichen Verwaltung*

*Grundlagen, Beispiele  
und Erfahrungsberichte  
für die Verwaltungspraxis*

# Public Corporate Governance Kodex – ein Kodex guter Unternehmensführung für die öffentliche Hand

Der Missbrauch von Entscheidungsgewalten und die Missachtung von Kontrollpflichten in Wirtschaftsunternehmen waren auch in Deutschland Anlass für eine Diskussion über die Voraussetzungen guter Unternehmensführung und -kontrolle. Seit einigen 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. Im Beitrag wird der Frage nachgegangen, ob diese Grundsätze auch auf die öffentliche Verwaltung übertragbar sind.

Inhalt	Seite
1 Public Corporate Governance .....	261
2 Ausgliederungen und Public Corporate Governance .....	263
3 Vom Deutschen Corporate Governance Kodex zur Public Corporate Governance .....	264
4 Anwendung in der Praxis .....	265
5 Entwicklung eines Musterkodex .....	266

## ■ Die Autoren

Rudolf X. Ruter, Partner, Ernst & Young AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Stuttgart,

Dr. Markus Häfele, Prokurist, Ernst & Young AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Stuttgart,

Jürgen Vaas, Beteiligungsverwaltung der Landeshauptstadt Stuttgart,

Klaus Zisler, Beteiligungsverwaltung der Landeshauptstadt Stuttgart.

# 1 Public Corporate Governance

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 öffentlichen „Konzernstrukturen“ abbilden als auch den Akteuren einheitliche Grundsätze und Handlungsleitlinien an die Hand geben.

## Corporate Governance Kodex für öffentliche Verwaltung

Es hat sich mittlerweile herauskristallisiert, dass der Corporate Governance Kodex ein sehr guter Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens sein kann. 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. Er ist zudem Bestandteil einer notwendigen Strategie, um Akzeptanz und Glaubwürdigkeit von Politik und Verwaltungen in Deutschland zurückzugewinnen. Ein Kodex zielt deshalb nicht nur auf die öffentlichen Unternehmen, sondern auch auf die Kernverwaltung und hilft, Verantwortung sowie Accountability im Sinne von Rechenschaftslegung der beteiligten Politiker, Verwaltungsexperten und Manager der öffentlichen Unternehmen zu stärken und für Dritte transparent zu gestalten. In diesem Sinn erleichtert ein Kodex die Kommunikation zwischen Managern und Eigentümern, erhöht die Qualitätssicherung, die Vertrauensbildung und die Wettbewerbsfähigkeit und senkt die Transaktionskosten.

Die Besetzung der einzelnen Organe und ihre interne Organisation sind ebenfalls von wesentlicher Bedeutung für eine Good Governance. Eine ordnungsgemäße Rechnungslegung und Abschlussprüfung wird in der Regel ergänzt durch besondere Formen der staatlichen Aufsicht (z. B. Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse nach § 53 HGrG oder die Staatsaufsicht durch ein Ministerium).

Am 18.11.2005 kündigte die Bundesministerin der Justiz, Frau Brigitte Zypries, auf einer Veranstaltung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young AG an, in der laufenden Legislaturperiode die Entwicklung eines Public Corporate Governance Kodex voranzutreiben, sei es durch Einsetzung einer Kommission oder durch die Bildung einer Arbeitsgruppe. Dieses Vorhaben wurde im Verlauf der weiteren Diskussion von allen Experten einhellig begrüßt.

Die OECD Steering Group zur Erstellung von Corporate Governance Principals hat die Abstimmungen zwischen der Arbeit der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex und der Abstimmung mit der Kommission zur Entwicklung eines Public Corporate Governance Kodex mit der Einsetzung einer „Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-owned Enterprises“ vollzogen. Der Rat der OECD hat im letzten Jahr auf Ministeriebene Grundsätze der Corporate Governance für Staatsunternehmen verabschiedet (OECD Guidelines in Corporate Governance of state-owned Enterprises, 2005). Obwohl diese Grundsätze oftmals nur an der Oberfläche bleiben, lässt sich eindeutig feststellen, dass Corporate Governance auch für öffentliche Unternehmen wesentlich ist. Die Grundsätze der OECD beziehen sich auf einen weiten Anwendungsbereich: Er reicht von Aktiengesellschaften mit Beteiligung der öffentlichen Hand über Landesbanken und Rundfunkanstalten bis hin zu kommunalen Krankenhäusern. Für öffentliche Banken wird die Diskussion um Stellungnahmen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht bereichert. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob Kreditinstitute aufgrund ihres spezifischen Unternehmenszwecks einer besonderen Corporate Governance bedürfen und inwiefern Aufsichtsbehörden einzubeziehen sind. Im Hinblick auf das materielle Gesellschaftsrecht bietet das Arbeitspapier wenig Neues. Die Einbeziehung der Aufsichtsbehörden an vielen Stellen der Unternehmensverfassung und insbesondere bei der Umsetzung von Regelwerken wäre jedoch ein neuer Akzent. Es ist fraglich und in der weiteren Fachdiskussion zu beantworten, ob eine solche Einbindung der Aufsicht sachgerecht ist.

**OECD-  
Grundsätze**

## **2 Ausgliederungen und Public Corporate Governance**

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 immer verstärkter in einen der Privatwirtschaft entlehnten Erfolgskorridor gestellt. Diese Entwicklung geht sogar

**Stärkere  
Erfolgskontrolle**

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.

**Rechenschaftslegung** 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 anzustreben. In der Praxis entstehen tagtäglich die vielfältigsten Konflikte aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen und Fähigkeiten der handelnden Personen. Es geht im Kern stets um Verantwortung und Accountability. Mit Accountability ist die Rechenschaftslegung (nicht die Rechnungslegung) derjenigen gemeint, die Verantwortung in öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen übernommen haben: Also die Rechenschaftslegung der beteiligten Politiker, Verwaltungsexperten und Manager des öffentlichen Unternehmens.

### 3 Vom Deutschen Corporate Governance Kodex zur Public Corporate Governance

Ein erster Lösungsansatz für diese Konflikte ist die Anlehnung an den Corporate Governance Kodex für börsennotierte Unternehmen. Zu klären bleibt, wie weit sich im Einzelfall konkrete Anwendungsmöglichkeiten und Ausstrahlungswirkungen für öffentliche Unternehmen ergeben?

Aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Gegebenheiten und Verwaltungsvorschriften in den Beteiligungen von Bund, Ländern und Kommunen ist eine vollständige und direkte Übernahme des Deutschen Corporate Governance Kodex leider nicht möglich. Angesichts der Sonderstellung öffentlicher Unternehmen zeichnet sich deshalb eine Tendenz für eine gesonderte Beantwortung der Frage nach einem eigenen Public Corporate Governance Kodex ab.

**Prinzipal-Agent** Die öffentlichen Unternehmen stehen am Ende einer langen Kette von Auftraggebern und Auftragnehmern. Die Verzahnung von Wirtschaft und Politik, im Rahmen derer der Bürger die Politiker, das Parlament, die Regierung, diese die Verwaltung und diese wiederum das Management eines öffentlichen Unternehmens beauftragt, bestimmte öffentliche Güter und Leistungen zu erbringen, ist ursächlich dafür, dass die

letztendlich Ausführenden die zu erreichenden Ziele selbst bestimmen. Durch diese Aneinanderreihung zeigt sich eine allgemeine Prinzipal-Agent-Problematik, nämlich die fehlende Möglichkeit des Prinzipals, Handlungen des Agenten in dessen eigenem Interesse zu erkennen, bei öffentlichen Unternehmen in verstärkter Form. Es zeigen sich „Anzeichen für die Ausdehnung kontrollfreier Räume, in denen ein starkes Management nach Belieben agieren kann“. Dies wird noch dadurch begünstigt, dass der durch das Unternehmen zu erfüllende öffentliche Auftrag nicht immer ausreichend definiert und konkretisiert ist.

Zudem ist die Umgehung der demokratischen gremiumbasierten Meinungs- und Entscheidungsfindung oftmals als der eigentliche Grund für die Übertragung administrativer Aufgaben auf öffentliche Unternehmen identifiziert worden – 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.

Aufgrund der Besonderheiten in der Anteilseignerstruktur und der unterschiedlichen Ausgestaltungen, Ziele, Tätigkeitsfelder sowie der unterschiedlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, ist eine vollständige Übernahme des Deutschen Corporate Governance Kodex jedoch nicht zielführend. Aufgrund der Vielschichtigkeit öffentlicher Unternehmen sollte vielmehr ein Musterkodex 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.

## 4 Anwendung in der Praxis

Wie der Deutsche Corporate Governance Kodex wäre der Public Corporate Governance Kodex auf dem Prinzip „soll“-Empfehlungen und „sollte“-Anregungen aufzubauen sowie seine Befolgung in einer jährlichen Entsprechenserklärung nach dem Prinzip „comply or explain“ zu dokumentieren. Durch die gesetzliche Flankierung in § 161 AktG sind sodann in der Privatwirtschaft Vorstand und Aufsichtsrat verpflichtet, die Anerkennung der Empfehlungen offen zu legen. Übertragen auf die öffentliche Hand gilt damit das Prinzip der Beweislast-

**Jährliche  
Entsprechens-  
erklärung**

umkehr auch für öffentliche Unternehmen. 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 eigens entwickelten 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.

## 5 Entwicklung eines Musterkodex

**Kontrolle – Sanktionsmechanismen** – Die Öffentlichkeit ist in ihrer Doppelfunktion als Bürger und Eigentümer nicht mit den Selektionsmechanismen ausgestattet, die angemessene Kontrollfunktionen 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 Fall der Nichteinhaltung des Kodexes zu diskutieren und festzulegen.

In einem von der Ernst & Young AG vorgeschlagenen Musterkodex werden folgende Regelungsinhalte berücksichtigt:

- Definition der Zielsetzung der öffentlichen Einheit, abgeleitet aus einer Gesamtkonzeption der Gebietskörperschaft
- Festlegung, in welcher Form Interessensträger, Organe und Personen an Führung und Kontrolle beteiligt sind
- Grundsätze über die Verhaltensweisen und die Zusammenarbeit der Gremien und Organe bzw. der Mitglieder
- Notwendigkeit durchzuführender Maßnahmen und Prozesse
- Zuständigkeiten
- Fachkompetenz
- Vergütungssystem
- Transparenz von Rollenkonflikten und politischen Bindungen