SCHWERPUNKTTHEMA

Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung – das Beispiel Thüringen

Nach Vorbild des seit 2002 für börsennotierte Gesellschaften geltenden und derzeit stark hinterfragten Deutschen Corporate Governance Kodex der Privatwirtschaft wurden seit 2005 auch von Bund, Ländern und Kommunen mittlerweile rund 50 Public Corporate Governance Kodizes zur effektiveren Führung und Kontrolle der jeweiligen Beteiligungsunternehmen entwickelt. Während sich die ersten öffentlichen Kodizes inhaltlich vergleichsweise eng am Kodex der Privatwirtschaft orientierten, sind die in jüngerer Zeit verabschiedeten bzw. novellierten Kodizes in verstärktem Maße auf Besonderheiten bei der Steuerung öffentlicher Beteiligungsunternehmen ausgerichtet. Das jüngste Beispiel hierfür sind die im Jahr 2017 verabschiedeten Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaats Thüringen.

Während Bund, Länder und Kommunen bereits seit Jahrzehnten Beteiligungshinweise bzw. Beteiligungsrichtlinien als interne Richtschnur für die Beteiligungsverwaltung einsetzen, regeln die Kodizes zum einen verstärkt die Zusammensetzung, innere Ordnung, Zuständigkeiten und das Zusammenspiel der einzelnen Unternehmensorgane (Anteilseignerversammlung, Aufsichtsgremium, Geschäftsleitung). Zum anderen sehen sie auch das „Comply or Explain"-Prinzip vor, nachdem die einzelnen Beteiligungsunternehmen von allen mit dem Wort „Soll" beschriebenen Empfehlungen des Kodex abweichen können, dies allerdings in einer jährlichen Entsprechenserklärung offenlegen und begründen müssen. Hierdurch soll der Heterogenität der einzelnen Beteiligungsunternehmen stärker Rechnung getragen werden, als dies in einer für alle gleichermaßen verbindlichen Richtlinie der Fall ist. Zusätzlich enthalten die Kodizes „Muss"-Vorschriften – meist durch Gesetz oder Verordnung festgelegte Bestimmungen, von denen nicht abgewichen werden kann – sowie Anregungen (als „kann" oder „sollte" im Text formuliert), bei denen Abweichungen ohne Offenlegung möglich sind.

Abstreifeffekt von öffentlichen Unternehmen durch Kodex und Beteiligungsrichtlinie begrenzen

Beide Dokumente – Kodex und Beteiligungsrichtlinie – haben grundsätzlich das Ziel, eine ordnungsgemäße Unternehmensführung zu gewährleisten und die Gebietskörperschaft dabei zu unterstützen, unter anderem durch eine Standardisierung von Kommunikation und Steuerungsinstrumenten ihre Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten bei den auf Beteiligungsunternehmen ausgelagerte Aufgaben zu sichern. Nicht zuletzt soll damit der zum Teil kritisierte „Abstreifeffekt" privatrechtlich organisierter Beteiligungsunternehmen von ihren öffentlich-rechtlichen Bindungen möglichst gering gehalten werden. Zudem sollen sie auch das Vertrauen der Bürger in die Führung der öffentlichen Unternehmen stärken und Risiken aus der öffentlichen Unternehmenstätigkeit reduzieren.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Beide Dokumente müssen dabei ein Spannungsverhältnis aus politisch-administrativ geprägten Regelungen und betriebswirtschaftlich geprägten Standards ausbalancieren. Zu Ersteren gehören die dem öffentlichen Recht entstammenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die Sicherstellung demokratischer Grundsätze, etwa die Einflussnahme politischer Gremien nebst entsprechender Auskunftspflichten, sowie die Bindung an das Gemeinwohl. Zu Letzteren zählen unternehmerische Grundsätze und die Anforderungen des Handels- und Gesellschaftsrechts (Privatrecht).

In vielen Gebietskörperschaften kommt entweder ein Kodex oder eine Beteiligungsrichtlinie zum Einsatz. In den vergangenen Jahren ist zudem verstärkt zu beobachten, dass beide Instrumente auch parallel ergänzend eingesetzt werden.

Mehrheit der Bundesländer und der Landeshauptstädte setzt Kodizes ein

Nachdem in den Jahren 2005 bis 2007 erste Gebietskörperschaften (Berlin, Brandenburg, Stuttgart, Bremen) einen Kodex entwickelt hatten, kam es in den Jahren 2009 bis 2013 zu einer Hochphase, in der neben dem Bund vor allem Länder und Großstädte eigene Kodizes einführten. In den darauffolgenden Jahren standen hingegen vermehrt Überarbeitungen bereits bestehender Kodizes im Vordergrund (vergleiche Abbildung 1). Mittlerweile sind bundesweit rund 50 Kodizes im Einsatz, der Fokus liegt dabei auf großen Gebietskörperschaften. Elf der 16 Bundesländer sowie acht der 13 Landeshauptstädte haben neben dem Bund mittlerweile einen Kodex eingeführt. Eine flächendeckende „Bewegung" auf kommunaler Ebene, also auch bei kleineren bzw. mittelgroßen Städten oder Landkreisen, ist das Instrument allerdings bei Weitem nicht geworden (vergleiche Abbildung 2).

Rund 50 Kodizes bundesweit im Einsatz

Abbildung 1: Einführung und Novellierung von Public Corporate Governance Kodizes in Deutschland

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor, 2019

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Abbildung 2: Überblick über Public Corporate Governance Kodizes in Bund, Ländern und Kommunen

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor, 2019

Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaats Thüringen

Auch der Freistaat Thüringen setzt seit dem 18.9.2017 mit Verabschiedung und Veröffentlichung der „Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaates Thüringen" auf eine aufeinander abgestimmte Kombination aus Kodex (Teil A) und Grundsätzen für die Beteiligungsführung (Teil B).

Beide Dokumente – Kodex und „Grundsätze der guten Beteiligungsführung" – sollen die Steuerung der relevanten Landesunternehmen unterstützen, an denen der Freistaat Thüringen beteiligt ist. Dabei handelt es sich sowohl um Gesellschaften des Privatrechts als auch um öffentlich-rechtliche Gesellschaftsformen. Sofern gesetzliche Bestimmungen, zum Beispiel Anstaltsgesetze, einzelnen Bestimmungen des Kodex entgegenstehen, gilt der Gesetzesvorrang. Bei Minderheitsgesellschaften mit einem eigenen Geschäftsanteil von mindestens 25 Prozent hat der Freistaat auf eine Beachtung des Kodex hinzuwirken, bei Mehrheitsgesellschaften erfolgt in der Regel eine Verankerung des Kodex in der Unternehmenssatzung. Der Kodex umfasst dabei neben der Darstellung geltenden Rechts 102 Empfehlungen („soll") und 19 Anregungen („sollte"/„kann"). KPMG und das Institut für den öffentlichen Sektor haben die Erstellung der Grundsätze unterstützt.

Im Wesentlichen geht es auch bei den Thüringer Grundsätzen um das Festlegen von Standards für das Zusammenwirken aller involvierten Stellen im Rahmen des Beteiligungsmanagements. Alle Maßnahmen der Beteiligungssteuerung, so die zentrale Leitlinie, sollen von dem Grundsatz geleitet sein, das Vermögen des Landes zu mehren, Zuwendungen zu reduzieren und Risiken für das Land zu begrenzen. Dazu zählen nicht nur finanzielle Risiken, sondern auch mögliche Reputationsschäden. Die Regelungen sollen die Informationsflüsse erleichtern und verbessern. Zudem sollen auch im Hinblick auf die fortlaufende Erfüllung des wichtigen Landesinteresses als Grundvoraussetzung einer Beteiligung gemäß § 65 ThürLHO Kontrolle und Transparenz der Landesunternehmen gesteigert werden.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Thüringer Rechnungshof: Kodex schafft Grundlage für strategisches Beteiligungsmanagement

Der Thüringer Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht ausdrücklich begrüßt, dass sich das Land zu den Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Umgang mit seinen Beteiligungen sowie bei der Struktur und Leitung der Unternehmen verpflichtet hat. Durch die entsprechenden Regelwerke werden nach Ansicht des Rechnungshofs auch die Voraussetzungen für ein strategisches Management auf Basis der öffentlichen Aufgabenerfüllung und Zwecksetzung geschaffen.

Im Folgenden werden einige ausgewählte Regelungsbereiche skizziert, denen besondere Relevanz für die Beteiligungssteuerung zukommt und bei denen die Thüringer Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung zum Teil eine Vorreiterrolle einnehmen.

Strategisches Zielsystem

Drei- bis fünfjährige Eigentümerziele als Basis der Unternehmenssteuerung

Beteiligungsunternehmen der öffentlichen Hand existieren zur Verfolgung von öffentlichen Zwecken. Die Herausforderung der Beteiligungssteuerung besteht daher regelmäßig darin, sich nicht nur auf die gängigen betriebswirtschaftlichen Zielstellungen zu beschränken, sondern die öffentliche Zwecksetzung in möglichst konkrete Ziele für die Unternehmen zu übersetzen. Der Kodex sieht demnach eine Steuerung der Beteiligungen über unternehmensspezifische Zielsysteme vor, die systematisch die strategischen Beteiligungsziele des Freistaats Thüringen und das mit der Beteiligung verfolgte wichtige Landesinteresse konkretisieren. Die Operationalisierung der Beteiligungsziele erfolgt in bis zu fünf aufeinander abgestimmten Stufen unter Einbindung der Landesregierung, Fachressorts und der jeweiligen Unternehmensorgane (vergleiche Abbildung 3). Nur eine Minderheit der Kodizes in Deutschland sieht bislang eine ähnlich ausdifferenzierte Zielsystematik vor.

Abbildung 3: Bestandteile und Zuständigkeiten der strategischen Zielsteuerung im Thüringer Kodex

Element	Beschreibung	Zuständigkeit
Strategische Beteiligungsziele des Landes	Übergeordnete strategische Beteiligungsziele des Freistaats und öffentliche Zwecke der Unternehmen (Gegenstand)	Landesregierung
Unternehmens-individuelle Eigentümerziele	Alle drei bis fünf Jahre auf Basis der strategischen Beteiligungsziele	Entwicklung durch zuständiges Fachressort; Verabschiedung durch Anteilseignerversammlung
Strategisches Unternehmens-konzept	Konkretisiert Eigentümerziele und legt vorrangige Handlungsfelder sowie daraus abgeleitete Projekte und Maßnahmen fest	Entwurf durch Geschäftsleitung; Beschluss durch Überwachungsorgan
Unternehmens-planung	Jährliche Erfolgs-, Finanz-, Investitions- und Personalplanung sowie mittelfristige Unternehmensplanung	Entwurf durch Geschäftsleitung; Beschluss durch Überwachungsorgan
Optionale Zielver-einbarung mit der Geschäftsleitung	Periodisch; Eigentümerziele einschließlich strategisches Unternehmenskonzept und Unternehmensplanung sollen Basis bilden	Anteilseignerversammlung auf Verlangen des Fachressorts

Prozessverlauf mit steigendem Operationalisierungsgrad

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an „Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaats Thüringen", 2017

Die periodische Festlegung von unternehmensindividuellen Eigentümerzielen soll für den Gesellschafter deutlich machen, welche Interessen er mit dem Unternehmen verfolgt bzw. ob sich diese verändert haben und gegebenenfalls anzupassen sind. Die Zielbeschreibung ist wiederum Grundlage der Unternehmensstrategie und zugleich Voraussetzung für die effektive Steuerung eines öffentlichen Unternehmens,

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

das sich an seinem öffentlichen Auftrag orientiert. Im Idealfall werden durch die Festlegung auch Zielkonflikte reduziert und die langfristige Planungssicherheit für die Unternehmensorgane erhöht.

Das Zielsystem beinhaltet zudem ein Zielcontrolling durch das zuständige Fachressort. Durch das Zielcontrolling werden gemäß Kodex regelmäßig die Erreichung der Eigentümerziele einschließlich der Umsetzung des strategischen Unternehmenskonzepts und des jährlichen Unternehmensplans sowie die Erreichung der mit der Geschäftsleitung vereinbarten Ziele überprüft.

Umfangreiche Gesellschafterverantwortung

Der Anteilseignerversammlung kommt auf Basis des Thüringer Kodex eine große Verantwortung zu. Ihr werden auch einige Aufgaben zugeteilt, die gemäß Aktienrecht, dem Deutschen Corporate Governance Kodex der Privatwirtschaft und auch vielen Kodizes im öffentlichen Bereich zum Aufgabenkanon des Überwachungsorgans gezählt werden. Die Anteilseignerversammlung ist somit nicht nur im Rahmen des strategischen Zielsystems für die Verabschiedung der unternehmensindividuellen Eigentümerziele und einer etwaigen Zielvereinbarung mit der Geschäftsleitung zuständig. Vielmehr verantwortet sie unter anderem auch die Bestellung bzw. Abberufung und die Anstellung der Geschäftsleitung sowie die Wahl des Abschlussprüfers. Gleichzeitig regt der Kodex an, dass die Anteilseignerversammlung nur in Ausnahmefällen von ihrem bei GmbHs verankerten Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsleitung Gebrauch machen sollte und somit Einzelfalleingriffe zugunsten der strategischen Steuerungsinstrumente reduziert werden.

Besondere Anforderungen an Mitglieder der Überwachungsorgane

Die Thüringer Grundsätze empfehlen als einer von wenigen öffentlichen Kodizes ausdrücklich, dass neben der Sicherstellung eines angemessenen Einflusses des Freistaats auch externe Fachleute, die nicht Angehörige des öffentlichen Dienstes oder Inhaber eines öffentlichen Amts des Freistaats Thüringen sind, in das Überwachungsorgan entsandt werden sollen. Hierzu kann laut Kodex auch eine Vergütung der Mitglieder des Überwachungsorgans erfolgen. Um institutionell zu unterstützen, dass die Mitglieder der Überwachungsorgane den wachsenden Anforderungen ausreichend Aufmerksamkeit schenken können, sieht der Kodex zudem eine Obergrenze von maximal fünf Mandaten in solchen Gremien vor – und verstärkt somit die auf Basis des Aktiengesetzes gängige Regelung von maximal zehn parallelen Mandaten. Den Mitgliedern der Überwachungsorgane erlegt der Kodex die Pflicht auf, sich über die neuen wesentlichen Entwicklungen zu informieren, und er empfiehlt ihnen, regelmäßig Schulungsangebote wahrzunehmen. Das Beteiligungsmanagement des Freistaats Thüringen bietet hierzu gemäß Kodex entsprechende Grundlagenschulungen an. Zudem haben die Beteiligungsunternehmen ergänzend für ausreichende branchen- bzw. unternehmensspezifische Schulungsangebote Sorge zu tragen.

Weniger Parallelmandate – mehr Zeit für hohe Anforderungen der Aufsichtsratstätigkeit

Umfassende Vergütungstransparenz

Ein weiterer Schwerpunkt des Kodex ist es, Transparenz bei der Vergütung zu schaffen und somit dem in den vergangenen Jahren stetig gestiegenen Interesse der Öffentlichkeit an Vergütungsfragen zu entsprechen. Der Kodex sieht für Mitglieder des Überwachungsorgans und der Geschäftsleitung eine personenindividuelle Offenlegung der Vergütung unter Aufschlüsselung der verschiedenen Bestandteile im Jahresabschluss vor – und zählt damit im bundesweiten Kodexvergleich zu einem der Vorreiter. Bei den Geschäftsleitungen umfasst die Offenlegung beispielsweise Aussagen zur Grundvergütung, zur erfolgsabhängigen Vergütung, zu sonstigen geldwerten Vorteilen, zu sämtlichen zusätzlichen Vergütungen bei der Übernahme von Tätigkeiten in Organen anderer Unternehmen sowie zu Ruhegehaltszusagen.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Nachhaltige Frauenförderung durch Gleichstellungspläne in den Beteiligungen

Im bundesweiten Kodexvergleich zusammen mit dem 2018 novellierten Bremer Kodex einzigartig regen die Thüringer Grundsätze nicht nur – wie einige andere Kodizes – bei der Bestellung der Geschäftsleitungen und bei der Zusammensetzung des Überwachungsorgans eine Orientierung an den Zielen des Landesgleichstellungsgesetzes zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an, sondern sehen auch vor, das Thema Gleichstellung bereits auf den unteren Führungsebenen der Unternehmen zu fördern. Demnach hat in jeder Beteiligung mit mehr als 50 Bediensteten die Geschäftsleitung dafür Sorge zu tragen, dass eine Gleichstellungsbeauftragte gewählt und alle sechs Jahre ein Gleichstellungsplan mit Zielvorgaben für die zwei Führungsebenen unterhalb der Geschäftsleitung erstellt wird. Zielvorgaben und Zielerreichungsgrade sind zudem in der Entsprechenserklärung zum Kodex zu veröffentlichen.

Herausforderung Implementierung – der Kodex als Arbeitsauftrag

Zwar ist aus der Erfahrung mit anderen Kodizes bekannt, dass allein der Prozess der Erarbeitung, Abstimmung und Verabschiedung der Kodexregeln zu einer Sensibilisierung aller Beteiligten in Bezug auf eine gute Unternehmens- und Beteiligungsführung beiträgt. Dennoch beginnt ein großer Teil der Arbeit erst nach offizieller Verabschiedung des Kodex. Das Dokument wirkt nicht von allein, sondern muss, auch durch die Anpassung vertraglicher und gegebenenfalls gesetzlicher Grundlagen, in die bestehenden Prozesse der Beteiligungsführung und -kontrolle integriert werden. Der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement – in Thüringen beim Finanzministerium angesiedelt – kommt dabei eine zentrale Rolle zu.

Beteiligungsmanagement hat zentrale Funktion für eine nachhaltige Umsetzung

Nach Verabschiedung des Thüringer Kodex stand dabei zunächst im Vordergrund, die Mitglieder der Überwachungsorgane sowie die beteiligungsführenden Stellen im Finanzministerium und in den Fachressorts zu den neuen Regelungen zu schulen. Zudem wurde eine Verpflichtungserklärung für vom Freistaat entsandte Mitglieder der Überwachungsorgane zur Beachtung des Kodex ausgearbeitet.

Auch zukünftig wird das Beteiligungsmanagement insbesondere bei der Begleitung des Prozesses zur Entwicklung unternehmensindividueller Eigentümerziele und des strategischen Unternehmenskonzepts sowie beratend bei der Implementation von entsprechenden Controllingkonzepten durch die Fachressorts gefragt sein. Hierbei geht es unter anderem darum, welche Ziele generell im Vordergrund stehen sollen (fachlich versus finanziell), wie Prioritäten festgelegt werden, wie Ziele messbar gemacht werden können, wie mit etwaigen Zielkonflikten umgegangen wird und wie politische Vorgaben auf Gesellschafterseite in den Prozess eingearbeitet werden können.

Zudem sind für das Beteiligungsmanagement zusätzliche Aufgaben insbesondere im Umfeld der Anstellung der Geschäftsleitungen (Rekrutierung, Vertragsgestaltung, Vergütung etc.) und des Gremienmanagements wahrzunehmen – einschließlich der Unterstützung bei der Standardisierung des Berichtswesens und bei der Selbstevaluierung der Tätigkeit des Überwachungsorgans sowie bei den regelmäßigen Schulungsangeboten. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Erarbeitung und Implementierung der Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaates Thüringen eine große Chance für die Weiterentwicklung des Beteiligungsmanagements darstellt. Für die Herausforderungen geben die Grundsätze bei einer reflektierten Anwendung standardisierte Werkzeuge und Methoden an die Hand. Dies ist sicherlich noch keine Garantie für ein erfolgreiches und zukunftsweisendes Beteiligungsmanagement, erhöht aber die Wahrscheinlichkeit deutlich.

Michael Plazek, Dr. Ferdinand Schuster,
Dr. Thomas Trousil (Sächsischer Rechnungshof, ehemaliger Leiter des Referats für Beteiligungen und Querschnittsaufgaben im Thüringer Finanzministerium)

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.