

Public Corporate Governance Kodizes im Vergleich

Fehlentwicklungen in öffentlichen Unternehmen erfahren große Aufmerksamkeit und bedeuten nicht nur ein politisches Risiko für die Verantwortungsträger, sondern können auch erhebliche negative Auswirkungen auf den Kernhaushalt der Gebietskörperschaft haben. Hierbei wird zunehmend die Frage nach der persönlichen Haftung der Aufsichts- bzw. Verwaltungsräte aufgeworfen.¹ Immer mehr Städte setzen vor diesem Hintergrund einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) als Regelwerk zur Steuerung und Kontrolle der eigenen Unternehmen ein.

Basierend auf insgesamt positiven Erfahrungen mit dem seit 2002 für börsennotierte Gesellschaften geltenden Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) als „weiches“, aber dennoch wirksames Regelwerk entwickelten einige große Städte, Bundesländer und auch der Bund seit Mitte der 2000er-Jahre eigene Kodizes.² Bereits vorher wurden durch Gebietskörperschaften auf allen Ebenen Beteiligungshinweise bzw. Beteiligungsrichtlinien ausgearbeitet und eingesetzt, allerdings eher selten veröffentlicht. Diese unterscheiden sich idealtypisch von Kodizes dadurch, dass sie zum einen primär an das Beteiligungsmanagement als Organisationseinheit der Kernverwaltung gerichtet sind und zum anderen kein „Comply or Explain“-Prinzip vorsehen, also keine öffentlich begründeten Abweichungen von einzelnen Regelungen ermöglichen. In der Realität verschwimmen zum Teil diese idealtypischen Unterscheidungen und die Begriffe „Kodex“, „Richtlinie“ und „Hinweise“ werden von den Gebietskörperschaften unterschiedlich und teilweise sogar austauschbar verwendet.

PCGKs und öffentlichen Beteiligungsrichtlinien kommt generell die Funktion zu, das Zusammenspiel der beteiligten Akteure (Geschäftsführer, Aufsichtsräte, Beteiligungsverwaltung, Rat etc.) grundlegend zu steuern sowie die hierbei zugrunde gelegten kodifizierten Regelungen transparent zu kommunizieren.³ Hierdurch sollen auch das Vertrauen der Bürger in die Führung der öffentlichen Unternehmen gestärkt⁴ sowie Risiken aus der öffentlichen Unternehmenstätigkeit reduziert werden.⁵ Eine zentrale Herausforderung für PCGKs und Beteiligungsrichtlinien ist es dabei, das Spannungsverhältnis aus dem Demokratiegebot und den haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Kommunalverfassung einerseits und den Anforderungen des Gesellschaftsrechts andererseits zu meistern, ohne die Regeln einer der beiden zugrunde liegenden Sphären zu verletzen.⁶

1 Anfang 2011 wurden im Aktiengesetz (§ 93 AktG im Zusammenspiel mit § 116 AktG) als Reaktion auf die Erfahrungen aus der Finanzkrise bereits die Regelungen zur persönlichen Haftung von Aufsichtsräten börsennotierter Unternehmen erheblich verschärft.

2 Vgl. Public Governance Winter 2008: Public Corporate Governance Kodizes auf dem Prüfstand; Public Governance Herbst 2009: Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes

3 Vgl. zum Beispiel Budäus, D./Hilgers, D. (2009): Public Corporate Governance. In: Hommelhoff, P./Hopt, K. J./von Werder, A. (Hrsg.): Handbuch Corporate Governance, 2. Aufl.

4 Vgl. Wolf, A./Ziche, C. (2005): Corporate Governance Kodex – Gütesiegel auch für kommunale Unternehmen? In: Ruter, R./Sahr, K./Graf Waldersee, G. (Hrsg.): Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen

5 Vgl. Mirow, T. (2005): Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb – Erfahrungen aus einem Stadtstaat. In: Ruter, R./Sahr, K./Graf Waldersee, G. (Hrsg.): Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen

6 Vgl. Bremeier W./Brinckmann, H./Kilian, W. (2006): Public Governance kommunaler Unternehmen – Vorschläge zur politischen Steuerung ausgeglichener Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung

In den letzten drei Jahren hat sich die Zahl der kommunalen Kodizes und der veröffentlichten Beteiligungsrichtlinien noch einmal in etwa verdoppelt.⁷ Dem Institut für den öffentlichen Sektor sind mehr als 25 kommunale PCGKs und ebenso viele veröffentlichte kommunale Beteiligungsrichtlinien bekannt (vgl. Textkasten rechts). Zumindest einige der neu entwickelten Kodizes zeichnen sich verstärkt dadurch aus, dass sie sich nicht mehr – wie anfänglich bei den ersten Kodizes häufig zu beobachten – primär an dem privatwirtschaftlichen Deutschen Corporate Governance Kodex orientieren, sondern spezifischer auf die Besonderheiten öffentlicher Unternehmen ausgerichtet sind.

Anforderungen an Public Corporate Governance Kodizes – ausgewählte Kodizes auf dem Prüfstand

PCGKs mögen vom Grundsatz her den gleichen Anspruch verfolgen, untereinander gibt es jedoch Unterschiede bezüglich des Aufbaus und der Regelungen, die sie festlegen. Im Folgenden werden daher sechs Anforderungen formuliert, die es erleichtern, Qualität und Reichweite eines Kodex zu beurteilen. Die definierten Anforderungen betreffen Regelungsbereiche, die nicht nur bestehende gesetzliche Regelungen wiedergeben, sondern darüber hinaus als Ausweis eines relativ hohen Standards des Public Corporate Governance Kodex dienen können. Im Folgenden werden sechs städtische PCGKs daraufhin geprüft, inwieweit sie die formulierten Anforderungen erfüllen. Untersucht werden dabei allein die im Kodex festgelegten Regelungen; die tatsächliche Umsetzung in der Stadt wurde nicht in die Prüfung einbezogen.

Das Prüfungssample setzt sich aus zwei Kodizes von Stadtstaaten (Berlin und Hamburg) sowie vier Kodizes großer Kommunen (Stuttgart, Düsseldorf, Mannheim und Saarbrücken) zusammen. Bei der Auswahl der untersuchten Kodizes war maßgeblich, möglichst verschieden große Städte zu berücksichtigen, die in unterschiedlichen Bundesländern liegen. Die Berliner „Hinweise für Beteiligungen“ sowie der Stuttgarter PCGK sind bereits seit 2005 bzw. 2006 im Einsatz,⁸ wurden aber 2009 bzw. 2011 erstmals überarbeitet. Der Düsseldorfer PCGK (2010 veröffentlicht, 2011 überarbeitet),⁹ der Hamburger CGK (2010 veröffentlicht), der Mannheimer PCGK (2009 veröffentlicht) sowie der Saarbrücker PCGK (2009 veröffentlicht, 2010 überarbeitet) sind hingegen jüngeren Datums.

1. Anforderung: Definition und Einbindung der öffentlichen Zielsetzung

Öffentliche Unternehmen haben komplexe Ziele: Sie müssen nicht nur in ökonomischer Hinsicht die gängigen betriebswirtschaftlichen Vorgaben (Umsatz, Eigenkapitalverzinsung und ähnliches) beachten, sondern auch einen öffentlichen Zweck verfolgen. Das Kriterium „öffentlicher Zweck“ wird dabei oftmals synonym zu den Bezeichnungen „Gemeinwohl“, „öffentliches Interesse“ etc. verwendet. Es müsste im Kodex festgelegt werden, wie der öffentliche Zweck aller Unternehmen definiert und in die Gesamtstrategie der Gebietskörperschaft eingebunden wird.

Empfehlungen und Anregungen zur konkreten Definition des öffentlichen Zwecks, das heißt zur Festlegung übergreifender Ziele für alle Beteiligungen, werden in keinem der Kodizes genannt. Die prinzipielle Bedeutung einer öffentlichen Zielsetzung der Beteiligungsunternehmen ist in den Kodizes der Städte Düsseldorf, Mannheim, Saarbrücken und Stuttgart hingegen explizit formuliert. Alle vier Kodizes schreiben vor, dass sich die strategische Ausrichtung des jeweiligen Unternehmens direkt aus dem öffentlichen Auftrag ableiten lassen soll. Der Kodex der Landeshauptstadt Stuttgart betont dessen Verbindlichkeit am nachdrücklichsten, indem er von einer „unabdingbaren Handlungs-

Eine aktuelle Übersicht zu Public Corporate Governance Kodizes und Beteiligungsrichtlinien finden Sie auf der Website des Instituts für den öffentlichen Sektor: www.publicgovernance.de.

Anforderung 1:
Kein Kodex mit starker
Anforderungserfüllung

Geringe Unterschiede zwischen
den Kodizes

⁷ Einen wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung haben zahlreiche Städte in NRW, die seit 2009 neue Kodizes auf Basis eines durch die kommunalen Spitzenverbände in NRW erarbeiteten „Muster-Kodex“ verabschiedet haben.

⁸ Im Rahmen des Artikels „Public Corporate Governance Kodizes auf dem Prüfstand“ (PublicGovernance Winter 2008) wurden diese beiden ursprünglichen Kodexfassungen bereits besprochen und in Bezug auf einzelne Anforderungen als vorbildhaft beurteilt.

⁹ Der Düsseldorfer Kodex wird stellvertretend für die zahlreichen neuen NRW-Kodizes untersucht.

richtlinie“ spricht, die für den Aufsichtsrat und die Geschäftsleitung nicht zur Disposition stehe. Eine Einbringung des nicht näher definierten öffentlichen Auftrags der Beteiligung in die Gesamtstrategie der Gebietskörperschaft empfehlen die Kodizes der Städte Mannheim und Saarbrücken. Die Landeshauptstadt des Saarlands verlangt von ihren Unternehmen, sich bei der Vollziehung des öffentlichen Auftrags an den von ihr festgelegten „politischen und unternehmerischen Zielvorgaben“ zu orientieren. Einen Schritt weiter geht die Stadt Mannheim. Eigene gesamtstädtische Entwicklungsziele bilden hier den Ausgangspunkt für die strategischen Basisziele der jeweiligen Gesellschaft.

2. Anforderung: Prozess der Zielvereinbarung und -überwachung mit dem Unternehmen sowie Bonus- und Malusregelungen

Da Ziele öffentlicher Unternehmen wie dargestellt nicht nur in (relativ einfach messbaren) betriebswirtschaftlichen Kennzahlen zu beschreiben sind, ist es umso wichtiger, dass der Kodex Aussagen darüber trifft, wie die Ziele des einzelnen Unternehmens festgelegt und vor allem wie sie überwacht werden sollen. Sinnvoll erscheint auch, das Verfahren bei einer Abweichung von vereinbarten Zielen zu regeln, entsprechend wäre auch ein Anreizsystem für die Zielerreichung auszugestalten.

Ausgehend von der öffentlichen Zielsetzung wird eine Steuerung der Beteiligungsunternehmen über Zielvereinbarungen in allen betrachteten Kodizes generell empfohlen. Der Unternehmensgegenstand stellt dabei in den meisten Fällen den Ausgangspunkt für eine „klare und messbare“ Definition der Zielvorgaben dar (Düsseldorf, Hamburg, Saarbrücken und Stuttgart). Eine weitere Ausdifferenzierung des Prozesses der Zielvereinbarung und eines damit verbundenen Anreizsystems erfolgt jedoch in keinem der vier genannten Kodizes.

Der Kodex der Stadt Mannheim wird in diesem Punkt deutlich konkreter. Vorgesehen ist hier, die verschiedenen Ziele mittels einer Zielhierarchie voneinander abzuleiten. Als ersten Schritt gilt es dabei, aus der Gesamtstrategie der Stadt Mannheim als oberste Hierarchiestufe die Gesellschafterziele zu deduzieren, aus denen dann eine strategische Entwicklungsplanung generiert werden soll. In dieser sind folgende Komponenten berücksichtigt: die Gesellschafterziele bzw. Prämissen der Planung, die finanziellen Vorgaben der Stadt Mannheim, die Istsituation des Beteiligungsunternehmens, die strategische Konzeption, Chancen und Risiken aus der Umsetzung der strategischen Konzeption sowie konkrete Kennzahlen. Der strategische Entwicklungsplan ist als Basis für den Wirtschaftsplan eines jeden Beteiligungsunternehmens vorgesehen. An den darin festgelegten Kennzahlen soll die Geschäftsführung im Rahmen ihrer Zielvereinbarungen gemessen werden. Dies beeinflusst gemäß Kodex auch deren Vergütung, die entsprechend der Einhaltung der Zielvorgaben ausbezahlt werden soll.

Empfohlen wird darüber hinaus, das im Mannheimer Kodex festgeschriebene Zielsystem regelmäßig durch ein Zielcontrolling zu überprüfen. In den übrigen Kodizes ist die Überprüfung der Zielvereinbarungen hingegen nicht ausdrücklich geregelt.

3. Anforderung: Berücksichtigung und klare Definition der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Anspruchsgruppen

Auch die Eigentumsstruktur ist differenzierter als etwa in Unternehmen der Privatwirtschaft: Juristisch mag die Gebietskörperschaft der Anteilseigner öffentlicher Unternehmen sein, politisch betrachtet sind jedoch letztlich die Bürger die Eigentümer. Deren Interessen werden wiederum durch ihre Volksvertreter wahrgenommen, die einzelne Aufgaben, zum Beispiel die Beteiligungssteuerung, an die Verwaltung delegieren. Damit ergeben sich unterschiedliche Gruppen, die jeweils eine eigenständige Interessenlage haben: Bürger, Rat bzw. Parlament, Verwaltungsführung und die Verwaltung selbst, hier vor allem das Beteiligungsmanagement. Ein Kodex muss die

Anforderung 2:

Mannheimer Kodex mit stärkster Anforderungserfüllung

Starke Unterschiede zwischen den Kodizes

Anforderung 3:

Mannheimer, Stuttgarter und Saarbrückener Kodizes in Teilbereichen mit stärkster Anforderungserfüllung

Mittlere Unterschiede zwischen den Kodizes

Rechte und Pflichten der einzelnen Gruppen mindestens im Grundsatz regeln und gegeneinander abgrenzen.

Die Eigentumsstrukturen der Beteiligungsunternehmen genauer ausdifferenzieren und die sich daraus ergebenden Aufgaben und Pflichten der entsprechenden Anspruchsgruppen zu benennen, gilt das Hauptaugenmerk aller betrachteten Kodizes. Den Ausgangspunkt bildet allgemein die jeweilige Stadt in ihrer Rolle als Gesellschafterin. In dieser ist sie gemeinsam mit den anderen Gesellschaftern in allen Kodizes über die Gesellschafterversammlung weisungsbefugt gegenüber der Geschäftsführung der Beteiligungsunternehmen sowie verantwortlich für die Festlegung der strategischen Ziele bzw. Zielvorgaben. Ein aus politischer Sicht wichtiger Unterschied zwischen den Kodizes tritt bei der Frage auf, welche städtischen Akteure in diese Zuständigkeiten mit eingebunden werden. Die Kodizes der Städte Mannheim, Stuttgart und Düsseldorf sehen hierfür explizit den Gemeinde- oder Stadtrat als „Hauptorgan der Stadt“ vor. So erhalten in allen drei Regelwerken die Volksvertreter ein Zustimmungsrecht zur Ausgestaltung der strategischen Ziele der Beteiligungsunternehmen. Im Stuttgarter Kodex bezieht sich dieses auf die Zielvorgaben, im Mannheimer Kodex auf den Entwicklungsplan und im Düsseldorfer Kodex auf den Gesellschaftszweck.

Generell stellt die Verwaltung letztlich in allen Kodizes den dominierenden Steuerungsakteur dar. Beispielsweise ist im Mannheimer Kodex dem zuständigen Fachdezernat die Ausarbeitung des strategischen Entwicklungsplans zugeordnet. Im Kodex der Freien und Hansestadt Hamburg wiederum werden den zuständigen Fachbehörden ausdrücklich die Gesellschafterrechte der Stadt übertragen. „Wirtschaftlich bedeutende Unternehmen“, an denen der Stadtstaat beteiligt ist, sollen demnach sowohl von einer Fach- als auch von der Finanzbehörde gesteuert werden. Eine Aufgabenaufteilung zwischen Beteiligungsmanagement auf der einen Seite und internen Verwaltungsstellen auf der anderen Seite findet sich auch in den anderen Kodizes (Berlin, Düsseldorf, Saarbrücken, Stuttgart), ohne diese genauer zu definieren.

Umgesetzt werden die Ziele der Gesellschafter gemäß allen Kodizes von der Geschäftsführung eines Beteiligungsunternehmens. Übereinstimmung herrscht zu großen Teilen auch bei der Kontrolle der Geschäftsführung. Dem Aufsichtsrat werden durchweg wesentliche Zustimmungsvorbehalte zu wichtigen Entscheidungen eingeräumt. Darunter fallen insbesondere solche zu grundlegenden Veränderungen, die die Vermögens-, Finanz- oder Ertragslage eines Unternehmens betreffen.

Die Rolle des eigentlichen Anteilseigners, der Bürger, ist in keinem der Kodizes genauer bestimmt, eine direkte Einbindung in die Beteiligungsstruktur ist nirgendwo vorgesehen. Lediglich im Kodex der Landeshauptstadt Saarbrücken wird eine Informationspflicht gegenüber den Bürgern definiert. So soll die Stadt dafür Sorge tragen, dass eine „regelmäßige Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit“ über die „unternehmerische Zielerreichung der Unternehmen“ erfolgt.

4. Anforderung: Regelungen zur Auswahl und Qualifikation von Gremienmitgliedern sowie Entscheidungsgrundsätze für entsandte Mitglieder

Steuerung und Kontrolle von Unternehmen gehören nicht immer zum Ausbildungshintergrund der (politischen) Vertreter in den Unternehmensgremien (Haupt- bzw. Gesellschafterversammlung, Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat). Somit müsste sichergestellt werden, dass die Gremienvertreter über entsprechende Qualifikationen verfügen, um ihrer Aufgabe nachzukommen. Hierzu kommt auch die Betreuung der entsandten Aufsichtsräte durch die Beteiligungsverwaltungen. Darüber hinaus sind Vertreter der öffentlichen Hand nicht selten mit einem Interessengegensatz konfrontiert. Einerseits haben sie die Interessen der Gebietskörperschaft zu vertreten, andererseits fühlen sie

Anforderung 4:
Saarbrücker Kodex mit stärkster
Anforderungserfüllung

Mittlere Unterschiede zwischen
den Kodizes

sich auch oftmals „ihrem Unternehmen“ verpflichtet. Im Folgenden wird untersucht, ob die Kodizes hierzu Regelungen treffen.

Bei der Auswahl der Aufsichtsratsmitglieder ist ein ähnliches Vorgehen in den hier betrachteten Kodizes erkennbar. Grundsätzlich ist demnach bei Mitgliedern darauf zu achten, dass diese über die „erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen“, die zu einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben vonnöten sind. Die Wahl der Aufsichtsräte ist in den meisten Fällen der Gesellschafterversammlung zugedacht (Berlin, Düsseldorf, Saarbrücken und Stuttgart), einzig der Kodex der Stadt Mannheim benennt dafür den Gemeinderat. Die Freie und Hansestadt Hamburg lässt die Benennung des Wahlorgans offen, empfiehlt ihren Unternehmen allerdings eine „verstärkte Einbeziehung von Menschen mit Migrationshintergrund“ auf Leitungsebenen, auch auf einen Frauenanteil von 40 Prozent soll hingewirkt werden. In Berlin wird in diesem Zusammenhang die Beachtung des Landesgleichstellungsgesetzes gefordert.

Unabhängig von dem Anteil der politischen Vertreter besteht in allen Kodizes der zentrale Entscheidungsgrundsatz für Aufsichtsräte in der Berücksichtigung des Interesses der jeweiligen Gebietskörperschaft. Im Fall des Kodex der Landeshauptstadt Stuttgart betrifft dies insbesondere „die Beschlüsse der städtischen Ausschüsse bzw. des Gemeinderates“. Zudem finden sich überall Informationspflichten für Aufsichtsratsmitglieder bei auftretenden Interessenkonflikten; die Informationspflichten bestehen dabei sowohl gegenüber den anderen Aufsichtsratsmitgliedern als auch gegenüber der Gesellschafterversammlung. In besonders schwerwiegenden Fällen sollen diese zur Mandatsniederlegung führen.

Im Hinblick auf Weiterbildungsangebote für Aufsichtsräte werden häufig die Kommunen (Düsseldorf und Mannheim) und Gesellschafter (Hamburg) in der Pflicht gesehen. Die konkrete Ausgestaltung solcher Angebote bleibt jedoch in fast allen Kodizes offen. Die einzige Empfehlung ist im Kodex der Stadt Saarbrücken festgeschrieben. Vorgesehen ist hier eine jährliche Fortbildung zur aktuellen Rechtsentwicklung.

5. Anforderung: Verpflichtung auf die Einhaltung von Gesetz und Recht sowie Satzung und unternehmensinternen Richtlinien (Compliance)

Aufgrund mehrfacher entsprechender Verstöße wird auch im Bereich privatwirtschaftlich geführter Unternehmen immer stärker die Bedeutung der korrekten Einhaltung von Gesetz und Recht (Compliance) hervorgehoben und als Verantwortlichkeit für die Unternehmensgremien festgeschrieben. Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes etwa regelt dies gleich mehrfach im Hinblick auf die Verantwortlichkeit der Geschäftsleitung und die Informationsversorgung des Überwachungsorgans. Dieser Anspruch sollte auch für andere PCGKs gelten.

Die Formulierung „die Geschäftsführung hat für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien zu sorgen (Compliance) und wirkt auch auf deren Beachtung durch die Konzernunternehmen hin“ findet sich in dieser oder leicht abgeänderter Form in allen untersuchten Kodizes wieder. Empfehlungen darüber hinaus nimmt allerdings keiner der Kodizes vor.

6. Anforderung: Transparenz der Vergütungen von Geschäftsführung und Aufsichtsrat

Ausgehend von einer entsprechenden Festlegung des Deutschen Corporate Governance Kodex der börsennotierten Unternehmen und der flankierenden gesetzlichen Regelungen legen auch immer mehr Kodizes im öffentlichen Bereich die individualisierte oder kollektive Offenlegung der Vergütungen der Unternehmensgremien fest.

Anforderung 5:
Kein Kodex mit starker
Anforderungserfüllung
Geringe Unterschiede zwischen
den Kodizes

Zwar ist diese Vorschrift im privaten wie öffentlichen Sektor umstritten, gerade deshalb ist es jedoch interessant zu sehen, inwieweit sich Kodizes im öffentlichen Bereich dieser Anforderung angeschlossen haben.

Das Bemühen um Transparenz bei der Vergütung ist in den Bestimmungen ausnahmslos erkennbar. Während die Kodizes der Städte Düsseldorf, Hamburg, Mannheim und Stuttgart eine individualisierte Veröffentlichung der fixen und variablen Vergütungsbestandteile der Geschäftsführungsmitglieder im Jahresabschluss festlegen, empfehlen Berlin und Saarbrücken ihren Unternehmen, diese in den Entsprechungserklärungen zu den Kodizes (im Berliner Fall zum DCGK) ebenfalls in individualisierter Form offenzulegen. In Bezug auf die Vergütung der Aufsichtsräte streben die Kodizes der Städte Berlin, Mannheim und Stuttgart eine Offenlegung der Gesamtbezüge im Jahresabschluss an. Die Kodizes der Städte Hamburg und Düsseldorf fordern eine individualisierte Auflistung der Aufsichtsratsbezüge.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die untersuchten Kodizes treffen Festlegungen zur Mehrzahl der definierten Anforderungen und erfüllen somit grundlegend ihre Steuerungs- und Kommunikationsfunktion. Neben Gemeinsamkeiten beim Aufbau und Inhalt zeigen sich jedoch auch wesentliche Unterschiede der Kodizes in den einzelnen Anforderungsbereichen. Während kein Kodex Aussagen zu übergreifenden öffentlichen Zielsetzungen der Beteiligungen trifft, nimmt der Mannheimer Kodex beim Prozess der unternehmensspezifischen Zielbestimmung und -überwachung sowie bei deren Anbindung an die gesamtstädtischen Ziele eine klare Vorreiterrolle ein. Hier zeigen sich die deutlichsten Unterschiede zu den sonstigen untersuchten Kodizes.

Zu erwarten ist, dass in den nächsten Jahren noch weitere Großstädte die Anwendung eines PCGK beschließen werden. Dabei reicht es nicht aus, sich ausschließlich am Deutschen Corporate Governance Kodex für börsennotierte Gesellschaften zu orientieren. Generell ist zu empfehlen, dass jeder PCGK eine Verpflichtung der Geschäftsleitung zur Verfolgung öffentlicher Ziele sicherstellen sollte. Zielvereinbarungen über rein betriebswirtschaftliche Größen – im Extremfall die gleichen, die in der Branche für Privatunternehmen gelten – sind bei öffentlichen Unternehmen nicht hinreichend. Zudem sollte jeder PCGK klare und eindeutige Verantwortungszuweisungen für die Beteiligungssteuerung und ein kontinuierliches Beteiligungscontrolling treffen.

Jeder PCGK wird nicht mehr als gedrucktes Papier sein, wenn er nicht auch gelebt und seine Einhaltung kontrolliert wird. Erste Erfahrungsberichte zeigen, dass zum Teil noch erhebliche Unterschiede zwischen der Schriftform der Kodizes und dem tatsächlich gelebten Zusammenspiel zwischen städtischen Vertretern und den öffentlichen Unternehmen zu beobachten sind. Um die Wirksamkeit zu erhöhen, bedarf es hier klarer Sanktionen für den Fall, dass die Kodexbestimmungen nicht beachtet bzw. Abweichungen nicht öffentlich begründet werden.

Letztlich gilt aber auch, dass die Kodexbestimmungen nicht nur von den öffentlichen Unternehmen, sondern auch von den politischen Vertretern beachtet und akzeptiert werden müssen. Hierzu zählt ebenso, dass die Politik sich mit unterjährigen Einzeleinriffen zurückhalten sollte. Auch öffentliche Unternehmen müssen unternehmerisch geführt werden (können), was ein Mindestmaß an Freiraum voraussetzt. Nur durch klare Kompetenzregelungen sind im Fall von Fehlentwicklungen in einem öffentlichen Unternehmen dann auch Fragen zur Verantwortung und zu einer etwaigen persönlichen Haftung der einzelnen Akteure beantwortbar. ■

Michael Plazek, David Weber, Dr. Ferdinand Schuster

Anforderung 6:

Hamburger und Düsseldorfer Kodizes mit stärkster Anforderungserfüllung

Geringe Unterschiede zwischen den Kodizes