

# Public Corporate Governance – ein Schlüsselthema für den Staat

Die hohe gesellschaftspolitische und ökonomische Bedeutung von Public Corporate Governance ist durch empirische Studien belegt. Derzeit gibt es in Deutschland circa 16.000 öffentliche Unternehmen, die wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen. Auf kommunaler Ebene sind mehr als die Hälfte der öffentlich Beschäftigten nicht in der Verwaltung, sondern in öffentlichen Unternehmen tätig. Über 50 Prozent der Investitionen der öffentlichen Hand erfolgen hier über öffentliche Unternehmen; fast 60 Prozent der Verschuldung der öffentlichen Hand liegen in den Auslagerungen und nicht im Kernhaushalt. Public Corporate Governance besitzt besondere Relevanz für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in qualitätsgerechter, wirtschaftlicher und nachhaltiger Form.<sup>1</sup>



**Prof. Dr. Ulf Papenfuß**

Inhaber des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy an der Zeppelin Universität Friedrichshafen

Public Corporate Governance bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung. Die Befassung mit diesem Thema ist auch deshalb von großer Bedeutung, da Studien in diesem Bereich nach wie vor gravierende Probleme für die öffentliche Hand zeigen.<sup>2</sup>

## Ein PCGK soll das Bewusstsein für verantwortungsvolle Public Corporate Governance stärken

Public Corporate Governance soll die Steuerungsfähigkeit und -qualität der öffentlichen Hand verbessern. Ziel und Regelungsmotivation ist es, die Effektivität und Effizienz von öffentlichen Unternehmen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen. Die öffentliche Hand soll mithilfe leistungsstarker Strukturen und Prozesse als informierter, aktiver Eigentümer und Gewährleister agieren. Ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) spielt hierbei eine besondere

Rolle. Dabei handelt es sich um eine Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung von und in öffentlichen Unternehmen und Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung, die sich bereits einschlägig bewährt haben. Mit seinen Regelungen spricht er viele einzelne Felder und Instrumente in den Bereichen Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement an.

Seit 2005 haben in Deutschland mittlerweile gut 50 Gebietskörperschaften auf allen föderalen Ebenen jeweils unterschiedliche Kodizes eingeführt.

Ein idealtypischer Kodex formuliert Ziele, Verantwortlichkeiten bzw. Zuständigkeiten, Pflichten, Rechte, Instrumente und Prozesse auf drei unterschiedlichen Ebenen:

1. Regelungen auf Ebene der Gebietskörperschaft für Politik und Verwaltung als Gesellschafter,
2. Regelungen zu Beziehungen zwischen der Gebietskörperschaft und Unternehmen sowie
3. Regelungen für die jeweiligen Unternehmen selbst.

<sup>1</sup> Vgl. Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance. Wiesbaden: Springer Gabler.; Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance. In: Veit, S. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer VS.

<sup>2</sup> Vgl. Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance. In: Veit, S. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer VS.

Seeblick vom Seecampus, dem Veranstaltungsort des „Zukunftssalon Public Corporate Governance-Musterkodex“

Von den Empfehlungen eines Kodex können die Unternehmen situationsgerecht abweichen. Sie sind dann aber verpflichtet, dies jährlich in einer sogenannten Entsprechenserklärung zu begründen und die stattdessen gewählte Lösung nachvollziehbar zu erläutern („Comply or Explain“-Prinzip). Bei der Befolgung einzelner Empfehlungen besteht Flexibilität, aber die Abgabe und Veröffentlichung einer Entsprechenserklärung mit Kurzbeurteilung eventueller Abweichungen ist durch eine Verankerung in der Satzung verbindlich und keine bloße „Absichtserklärung“.

Wichtig ist hervorzuheben, dass eine Abweichung von einer Empfehlung nicht per se als „Mangel“ zu verstehen ist. Ein fundiertes Verständnis für die Philosophie von „Comply or Explain“ und eine konstruktive Abweichungskultur ist von wesentlicher Bedeutung, um die mit einem Kodex verbundenen Potenziale auszuschöpfen.

PCGKs können somit deutlich weiter reichende Anforderungen für die Leitung und Überwachung verfassen, die aufgrund der Inflexibilität von Gesetzen darin nicht formulierbar wären. Angesichts der Abweichungsmöglichkeit ist es aufgrund der besonderen Anforderungen in der öffentlichen Wirtschaft machbar, Grundsätze verantwortungsvoller Leitung und Überwachung im Zweifelsfall eher strikter als lockerer zu formulieren.

### In der Praxis erhebliche Regelungsunterschiede

Deutschlandweite Analysen von Public Corporate Governance Kodizes zeigen in allen zentralen Regelungsfeldern jedoch erhebliche Gestaltungsunterschiede. Dies betrifft sowohl die konzeptionellen Grundsätze in den Kodizes als auch die

praktischen Vorgehensweisen. Beispiele dafür sind etwa Verantwortlichkeiten und Abläufe bei der Entwicklung von Unternehmensstrategien und -zielen, der Zielvereinbarung zwischen Gebietskörperschaft und Geschäftsführungen, den Berichtsinhalten der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat sowie der Vermeidung und Offenlegung von Interessenkonflikten.<sup>3</sup>

Zahlreiche Autoren haben die Qualität und Uneinheitlichkeit von PCGKs kritisiert und die Entwicklung eines entsprechenden Musterkodex mit Nachdruck empfohlen.<sup>4</sup> Aktuell erfolgt vor diesem Hintergrund eine Konsultationsbefragung im Rahmen der Entwicklung des Public Corporate Governance-Musterkodex, zu der alle mit Public Corporate Governance (PCG) und Beteiligungssteuerung befassten Akteure zur Teilnahme eingeladen sind.<sup>5</sup>

Der PCG-Musterkodex soll ein fundiert ausgearbeitetes Unterstützungsangebot sein, welches die Gebietskörperschaften für die jeweilige Etablierung eines PCGK oder die regelmäßig vorgesehene Evaluation eines bereits vorliegenden PCGK kostenfrei nutzen können.

Der PCG-Musterkodex besitzt den Charakter einer Leitlinie; aus Praxissicht kann

er auch als Handreichung oder „Instrumentenkasten“ verstanden werden. Er wird auf einer Internetseite veröffentlicht und kann für die erforderlichen Austauschprozesse zu dem jeweiligen PCGK vor Ort situationsgerecht genutzt werden. Durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften soll der PCG-Musterkodex übergreifenden Mehrwert und Arbeitserleichterungen im Alltag liefern.

Sowohl für börsennotierte Unternehmen als auch für Familienunternehmen wurden hochrangige Kommissionen zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Corporate Governance etabliert – im öffentlichen Sektor hingegen wurden Kodizes von den Gebietskörperschaften bisher weitgehend lokal eigenständig erarbeitet. Eine Expertenkommission für einen PCG-Musterkodex soll im Rahmen des laufenden Konsultationsverfahrens weiter diskutiert und eingerichtet werden.

### Forschungsbedarf besteht weiter

Im deutlichen Gegensatz zu den zahllosen Studien für die Privatwirtschaft sind öffentliche Unternehmen empirisch nach wie vor nur äußerst gering erforscht. Die belegte Relevanz erfordert eine deutliche Intensivierung der empirischen Untersuchung von Public Corporate Governance sowie den Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft. So haben wir am Lehrstuhl auch gemeinsam mit dem Institut für den öffentlichen Sektor ein Forschungsvorhaben eingeleitet, in dem die Effekte von PCGKs in der Praxis analysiert werden sollen. Public Corporate Governance ist ein Schlüsselthema für den Staat und verdient besonderes Engagement in Praxis und Wissenschaft. |

<sup>3</sup> Vgl. Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance.

<sup>4</sup> Vgl. u. a. Budäus, D. / Srooke, J. (2003): Public-Corporate-Governance-Kodex – Ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor. In: Öffentliche Verwaltung und Non-profit-Organisationen, S. 79–102; Ruter, R. / Müller-Marques Berger, T. (2005): Corporate Governance und öffentliche Unternehmen. In: Deutscher Corporate Governance Kodex: Ein Handbuch für Entscheidungsträger; siehe ausführlich Papenfuß, U. (2017): Public Corporate Governance Kodizes: Wie wir einen bundeslandübergreifenden Musterkodex entwickeln können. In: Anreizsysteme, Personalmanagement und Vergütung in den Unternehmen der Kommunen, des Bundes und der Länder, S. 45–66.

<sup>5</sup> Eine Teilnahme ist über folgenden Link möglich: <https://konsultationsbefragung.ssisurvey.de/PCG-Musterkodex>. Im Rahmen des Konsultationsverfahrens findet am 19./20.9.2019 der Zukunftssalon Public Corporate Governance-Musterkodex an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen statt, vgl. [puma.zu.de](http://puma.zu.de).