

Public-Corporate-Governance-Kodizes: Die Köpenickiade der Beteiligungsverwaltung

„Da, schau se sich an, den Glanz, die Nobleß, das Material, das teire Tuch, de seidne Fitterung, den roten Kragen, de blanken Kneppe – isse’s nich e Wunder? Ihnen gesagt: es isse Wunder. Wenn die Uniform kennt allein spazierengehn, ohne daß einer drinsteckt – ich sag Ihnen, jeder Soldat wird se grieffen, so echt isse!“
(Carl Zuckmayer: Der Hauptmann von Köpenick, Dritter Akt, Fünfzehnte Szene)

Ausgliederungen; Beteiligungsverwaltung; öffentliche Unternehmen; Public-Corporate-Governance-Kodex; Public Governance; Steuerungs- und Kontrollproblem; Vertrauen in öffentliche Institutionen

Die Ausgliederungen der vergangenen beiden Jahrzehnte haben eine öffentliche Organisationslandschaft entstehen lassen, die für die öffentliche Hand mit einem Steuerungsproblem verbunden ist. Insbesondere deutsche Städte bedienen sich dabei zunehmend des Instrumentes eines Corporate-Governance-Kodex. Dieses Instrument ist in der angewandten Weise jedoch nicht imstande, das Steuerungsproblem zu lösen; ebensowenig, vertrauensbildend zu wirken: Es ist letztlich nur zentraler Gegenstand einer Köpenickiade.

I. Hinführung: Ausgangslage und Fragestellung des Beitrags

Die wirtschaftliche Betätigung des Staates in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen ist seit jeher ein komplexer und kontrovers diskutierter Themenbereich. Die Möglichkeit staatlichen Handelns im Rahmen von auf wirtschaftliche Betätigung ausgerichteten Organisationsformen steht heute jedoch – wie ein Blick auf die vielfältige öffentliche Organisationslandschaft zeigt – grundsätzlich außer Streit, wenngleich sie etwa in Deutschland formal an gewisse Voraussetzungen gebunden ist.³ Trotzdem lässt sich heute ein Ende des „Ausgliederungsbooms“ der vergangenen beiden Jahrzehnte feststellen: An dessen Stelle tritt eine Phase der Konsolidierung dabei entstandener Probleme (zur Verselbständigung von Verwaltungseinheiten aktuell: Verhoest u. a. 2012; im Speziellen zu Deutschland dabei Bach 2012; zu Österreich: Hammerschmid/Krischok/Steigenberger 2012; zu „Agencification“: Pollitt u. a. 2001 und Pollitt/Talbot 2004; zur Rationalisierung von Agencies in Irland: MacCarthaigh 2012; und von Quangos in GB: Flinders/Skelcher 2012; zu Anforderungen an öffentliche „Konzernsteuerung“: Linhos 2006 a; Lasar/Buchholz/Hellenbrand 2011).

1 WU Wien, Institut für Public Management.

2 WU Wien, Forschungsinstitut für Urban Management & Governance.

3 Vgl. dazu für den Bund § 65 BHO und entsprechende Regelungen in den LHO und GO. Die österreichische Rechtslage sieht derartige Beschränkungen nicht vor (vgl. z. B. Art. 116 Abs. 2 B-VG, in dem die Selbstbestimmung der Gemeinden in Fragen der wirtschaftlichen Betätigung geregelt ist).

Der Staat (die Gebietskörperschaften Bund, Länder und die Kommunen) ist kein „gewöhnlicher“ Akteur und daher nur eingeschränkt mit Akteuren der Privatwirtschaft vergleichbar. Dies wird mit Blick auf die komplexen Beziehungen zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen deutlich, in Bezug auf welche er je unterschiedliche und mitunter konfligierende Interessen wahrzunehmen hat (etwa als Eigentümer, Gewährleister, Leistungsabnehmer und Regulierer: Lienhard 2008, S. 49, und zur „Rollenambiguität“ Röber 2008, S. 61; 2009, S. 87 f.; grundsätzlich bereits Witte/Hauschildt 1966, S. 43ff.). Diese Anders- bzw. Vielseitigkeit tritt jedoch häufig zugunsten einer betriebswirtschaftlich-unternehmerischen Logik und Semantik in den Hintergrund: So sind Gebietskörperschaften im Hinblick auf ausgegliederte Einheiten „Gesellschafter“, öffentliche Interessen haben sich in „strategischen Unternehmenszielen“ abzubilden, rechtsstaatliche Prinzipien sind in „Geschäftsordnungen“ zu verankern und öffentliche Bedienstete nehmen die Rolle von „Aufsichtsräten“ wahr. Die Unterschiedlichkeit des Staates von anderen (zugegebenermaßen in bestimmten Kontexten vergleichbaren) Akteuren ist jedoch der Kern der Problematik der wirtschaftlichen Betätigung des Staates, bei der – und darin besteht im Wesentlichen die Besonderheit – die erbrachten („öffentlichen“) Leistungen und die dadurch erzielten Wirkungen⁴ grundsätzlich bedeutsamer sind als ein allfälliger damit erzielter wirtschaftlicher Erfolg.

Klecatsky hat für seine in den 1950er Jahren formulierte Kritik an der vermeintlichen Aushöhlung des Legalitätsprinzips durch die Privatwirtschaftsverwaltung die Metapher der „Köpenickiade“ gewählt: des Staates, der sich den Mantel des Marktakteurs umwirft und als etwas gibt – oder gar dazu wird –, was er gar nicht ist (Klecatsky 1957). Der Charme der Metapher hat seine Wirkung nicht verloren, wenn auch, wie eingangs erwähnt, das damals behandelte Problem – die grundsätzliche Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Privatwirtschaftsverwaltung – geklärt scheint. Vielmehr interessiert den Betriebswirt heute, inwiefern diese treffend auf die Anwendung bestimmter Instrumente bezogen werden kann, die für privatwirtschaftliche Akteure sinnvoll sein können, es für den Akteur Staat aber nicht notwendigerweise auch sind.

Ein verhältnismäßig neues dieser Instrumente stellen „Corporate-Governance-Kodizes“ (CGK) dar. Ursprünglich für den Kapitalmarkt geschaffen, haben diese mittlerweile auch im öffentlichen Bereich Anwendung gefunden. Deren Diffusion hat, wie es für die Verbreitung neuartiger Instrumente und Konzepte typisch ist, eine gewisse Eigendynamik entwickelt, die, so scheint es, zu einer Entkoppelung vom ursprünglichen Problem führt.⁵ Dieser Beitrag möchte die Frage nach Ziel und Tauglichkeit von CGK im Wirkungsbereich des Staates deshalb an die Frage nach dem Problem, das damit ursprünglich gelöst werden sollte, rückbinden und deren Instrumentalcharakter beleuchten. Vor dem Hintergrund des aktuellen CGK-„Hype“ und mit Blick auf die mit dem Instrument verbundenen Ziele fragt der Beitrag daher danach,

- a) welche konkreten Probleme mit vorhandenen (Public-)CGK gelöst werden sollen;
- b) ob das Instrument an sich überhaupt geeignet ist, diese Probleme zu lösen,
- c) und, falls nein, ob diese einen anderen Zweck erfüllen als den vorgegebenen.

4 Die Wirkungsorientierung als Prinzip der Verwaltungssteuerung stellt eines der wesentlichen Elemente von „New Public Management“-inspirierten Reformmaßnahmen dar, das etwa im ab 2013 geltenden österreichischen Haushaltsrecht verfassungsmäßig verankert ist (Seiwald u. a. 2012, S. 74 f.).

5 Davon wird in diesem Text noch die Rede sein.

II. Gang und Methode des Beitrags

Nach der Hinführung zu Thematik und Fragestellung des Beitrags (Abschnitt I.) sowie der Darstellung von Gang und Methode der Untersuchung (Abschnitt II.) werden in Abschnitt III. wesentliche Rahmenbedingungen für die Einführung von Public-CGK (PCGK) zusammengefasst: (III.1.) die Etablierung von CGK für börsennotierte Gesellschaften, (III.2.) das Steuerungsdefizit des Staates bezüglich öffentlicher Unternehmen sowie (III.3.) der Vertrauensverlust der Bürger in den Staat. Im Anschluss daran erfolgt die Einbettung der bearbeiteten Thematik in den aktuellen Stand der Forschung (Abschnitt IV.) und die Klärung der Frage nach einem passenden theoretischen Analyserahmen, insbesondere mit kritischem Blick auf die Prinzipal-Agenten-Theorie (Abschnitt V.). Abschnitt VI. beinhaltet die empirische und konzeptionelle Bearbeitung der Forschungsfragen und mündet in ein abschließendes Resümee (Abschnitt VII.).

Das methodische Vorgehen zur Beantwortung der drei Forschungsfragen ist dabei zweistufig angelegt. In einem ersten empirischen Schritt erfolgt eine Bestandsaufnahme der Umsetzung von kommunalen Kodizes in den 16 deutschen Landeshauptstädten und den bevölkerungsreichsten 15 Großstädten: Aus deren Schnittmenge ergibt sich die Grundgesamtheit von 23 Städten. Im Rahmen einer Recherche über die jeweiligen Internetpräsenzen sowie gegebenenfalls telefonischer Nachfrage wurde der Umsetzungsstand hinsichtlich PCGK erhoben. Zum Zeitpunkt der Recherche (Mai 2012) verfügten zwölf der 23 Städte über einen verabschiedeten Kodex (Berlin, Bremen, Düsseldorf, Hamburg, Magdeburg, Potsdam, Saarbrücken, Schwerin, Stuttgart, Duisburg, Essen, Frankfurt a. M.). Im Anschluss daran erfolgte hinsichtlich der Zielformulierungen eine Inhaltsanalyse der Präambeln der verfügbaren zwölf Kodizes, wobei stets die aktuellsten Versionen der PCGK herangezogen wurden. Ziel der Inhaltsanalyse ist es, mithilfe der Erfassung der formulierten Ziele auf die Probleme, welche die Kodizes lösen sollen, rückschließen zu können (Forschungsfrage a). Aufbauend auf diese Zwischenergebnisse und vor dem Hintergrund der im Folgenden dargestellten Rahmenbedingungen werden in einem zweiten Schritt konzeptionelle Überlegungen zu den Bedingungen der Möglichkeit des erfolgreichen Einsatzes von PCGK zu deren Lösung angestellt (Forschungsfragen b und c).

Grundsätzliche normativ-präskriptive Aussagen über die Anwendung und Ausgestaltung von Public-CGK werden in diesem Beitrag weitgehend vermieden, da die jeweils anzulegenden Erfolgsmaßstäbe von den Schöpfern (und zugleich Anwendern) des Instrumentes zu definieren sind. Ziel ist es vielmehr, die Möglichkeiten und Grenzen des Instrumentes PCGK theoretisch-konzeptionell zu reflektieren: Das empirische Ausgangsmaterial dafür liefern die bereits vorhandenen Kodizes.

III. Relevante Rahmenbedingungen für die Entwicklung von PCGK

Den Hintergrund für die aktuellen Initiativen rund um die Implementierung von PCGK bilden vor allem drei Entwicklungen: (1) die Einführung solcher Kodizes für börsennotierte Gesellschaften, (2) jene rund um die Steuerungsproblematik öffentlicher Unternehmen und (3) ein abstraktes Phänomen, das zudem schwer zu deuten ist: der Vertrauensverlust der Bürger in den Staat. Wie

im Folgenden zu sehen sein wird, sind die Grundlagen für das Auftreten der Phänomene im Wesentlichen verwandt; trotzdem existieren Unterschiede, was die Anwendung von Kodizes betrifft. Diese Rahmenbedingungen und deren Folgen sollen im Anschluss kurz besprochen werden.

1. Corporate-Governance-Kodizes börsennotierter Gesellschaften

Mit ihren 2002 eingeführten CGK sind Deutschland und Österreich einem aktuellen, von Großbritannien ausgehenden Trend zu kodifizierten Governance-Regimen gefolgt (Aguilera/Cuervo-Cazurra 2004, S. 420ff.; Kraakman u. a. 2009, S. 67ff.). Diese geben geltendes Unternehmensrecht in verdichteter Form wieder („Kommunikationsfunktion“: Ringleb u. a. 2008, S. 83) und enthalten Empfehlungen im Sinne einer „good governance“ („Ordnungsfunktion“: ebd., S. 84). Die Kommunikationsfunktion richtet sich damit insbesondere an internationale institutionelle Investoren, während die Ordnungsfunktion auf die Interessen von „kleinen“ Streubesitzern abzielt: Durch Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit relevanter Regelungen sowie entsprechende Begründungen, ob (und warum gegebenenfalls nicht) Unternehmen die Empfehlungen zur „good governance“ umsetzen, soll das Vertrauen potentieller Anteilseigner in die Unternehmen gestärkt werden. Die Compliance – also die Einhaltung der vorgeschlagenen Standards – wird somit durch die Marktteilnehmer intensiv beobachtet und gegebenenfalls auch umgehend durch Vertrauensentzug sanktioniert: Die Marktmechanismen erfüllen in diesem Fall eine Kontrollfunktion (Srocke 2005, S. 314 f.).

2. Steuerungsdefizit durch Dezentralisierung und Verselbständigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung

Die vergangenen beiden Jahrzehnte waren – inspiriert durch die Idee des „Gewährleistungsstaates“ – im öffentlichen Bereich von Ausgliederungen geprägt (Grossi/Reichard 2008, S. 589 f.; Schedler/Proeller 2011, S. 33ff.; Röber 2012, S. 15ff.). Durch die Schaffung von zahlreichen selbständigen Einheiten ist eine vielfältige Organisationslandschaft entstanden, innerhalb derer öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden: Darunter fallen etwa Kapitalgesellschaften, aber auch öffentlich-rechtliche Anstalten, Stiftungen, Fonds und Vereine. Im Zuge der Verselbständigung dieser Organisationen ging aber auch deren Einordnung in das Gesamtganze der Verwaltung verloren, wenngleich sie in gewisser Weise nach wie vor Erscheinungsformen der „öffentlichen Hand“ darstellen. Mit der Zeit trat das – in der Literatur intensiv diskutierte – Phänomen der Fragmentierung auf (Pollitt/Bouckaert 2011, S. 95ff.; van Thiel u. a. 2012, S. 436): Die nunmehr rechtlich und wirtschaftlich autonomen Organisationen agierten auch zunehmend selbständig bei der Erfüllung (und gegebenenfalls auch Interpretation) ihres Leistungsauftrages.⁶ Für die

6 Bestärkt wurde diese Entwicklung wohl auch vielfach durch die Tatsache, dass im Management dieser Organisationen zunehmend Personen vertreten waren, die nicht ursprünglich dem öffentlichen Dienst entstammten („zweite Generation“): Damit wurde eine neue „Klasse“ innerhalb des öffentlichen Sektors etabliert: jene der „Staatsmanager“. Diese Entwicklung weist eine bemerkenswerte Ähnlichkeit zur Etablierung von „Managern“ in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, also von Geschäftsführern, die nicht selbst Unternehmer (Anteilseigner) waren, auf – mit den bekannten Folgen.

Verwaltung bedeutet dies nun einen zunehmenden Steuerungsaufwand, der jedoch entsprechende Instrumente und das Wissen um deren sachgerechten Einsatz voraussetzt. Die Erkenntnis, dass eine wirkungsvolle Steuerung kommunaler autonomer Einheiten neue Mittel aktiven Beteiligungscontrollings bedingt, hat sich mittlerweile in den Kommunalverwaltungen durchgesetzt. Welche Instrumente in welcher Ausformung dazu eingesetzt werden sollen, ist in den Kommunen (und auch in den übrigen Gebietskörperschaften) seit einigen Jahren Gegenstand intensiver Auseinandersetzung (stellvertretend seien hier genannt: allgemein zur Steuerung öffentlicher Unternehmen und PCG siehe Bremeier/Brinckmann/Killian 2006; Schedler/Gulde/Suter 2007; Schaefer/Theuvsen 2008; zu PCG-Kodizes siehe Ruter/Sahr/Waldersee 2005; GÖW 2008; zu Beteiligungsmanagement und -controlling siehe Hille 2003; Schwarting 2004; KDZ 2008; zu kommunalem Gesamtabschluss und Konzernsteuerung siehe Linhos 2006 b; Busch/Lazarzik/Heiling 2009; Institut für den öffentlichen Sektor 2009).

3. Vertrauensverlust der Bürger in den Staat

Der angedeutete Vertrauensverlust, der letztlich die Grundlage für die CG-Problematik (und in weiterer Folge auch für die Entwicklung von entsprechenden Kodizes) darstellt und auf verschiedene Weise genährt wurde – sei es etwa durch bekannt gewordene Betrugsfälle oder durch die mangelnde Nachvollziehbarkeit vorhandener Regelungswerke – findet seine „öffentliche“ Analogie im vielfach postulierten Vertrauensverlust der Bürger in den Staat (zusammenfassend: Politt/Bouckaert 2004, S. 131 ff.; Deleon 2005, S. 103 f.).⁷ Als Reaktion auf diesen Problemfund etablierte sich – rund um von „New Public Management“ inspirierte Reformmaßnahmen – das Konzept der „Accountability“ (Bovens 2005), dem nach die klare und nachvollziehbare Zurechenbarkeit von Verantwortung opportunistisches Verhalten verhindern, damit die Wirkung öffentlichen Handelns verbessern und das Vertrauen der Bürger in den Staat heben sollte. Im Kontext von CG sind dabei zwei eng miteinander verknüpfte Accountability-Aspekte herauszustellen:

(1) Die grundsätzliche Attraktivität des Konzepts für Politik und Verwaltung ist gering:

„When they do something good, nothing happens. But when they screw up, all hell can break loose. Those to whom we want to hold accountability have a clear understanding of what accountability means: Accountability means punishment.“

(Behn 2001, S. 3)

(2) Ausgliederungen bewirken einen Rückgang v. a. an politischer Accountability: Genau diese Tatsache ist ja wesentlicher Bestandteil der Attraktivität der Verselbständigung einstiger Verwaltungseinheiten (Bovens 2005, S. 201). Dabei kommt es zu einer Verwässerung der politischen Accountability: Der rechtliche Ordnungsrahmen und die auf wirtschaftliches Handeln ausgerichtete Unternehmensform führen zur Entstehung einer gewissen Eigendynamik ausgegliederter

7 Interessant ist in Zusammenhang mit dem Ziel öffentlicher CGK die gelegentliche Rede von der „Rückgewinnung“ von Vertrauen (z. B. Schulz-Nieswandt 2008, S. 13). Dessen möglicher Verlust durch eine „Legitimationslücke“ war – vor dem Hintergrund „New Public Management“-inspirierter Reformmaßnahmen in Deutschland – bereits frühzeitig angedeutet worden (KGSt 1993, S. 12).

Unternehmen.⁸ Gleichzeitig dient die entstandene rechtliche Selbständigkeit der Einheit den (politisch wie administrativ) Verantwortlichen in der Gebietskörperschaft als willkommene Ausrede dafür, ihre politische Steuerungsverantwortung angeblich gar nicht mehr wahrnehmen zu können; vielmehr sei das jeweilige Management in die Pflicht zu nehmen. Spätestens an dieser Stelle zeigt sich, in welcher Weise sich die Vertrauensproblematik ganz wesentlich unterscheidet: Während sie sich im Bereich des Finanzmarktes auf die Beziehung zwischen Eigentümer und Management beschränkt, tritt im öffentlichen Bereich noch die Gebietskörperschaft hinzu⁹ – jener politisch-bürokratische Akteur also, der als wesentliches Objekt des dargestellten Vertrauensverlustes zu sehen ist.

4. Stand der Literatur

Die deutschsprachige Fachwelt befasst sich mit dem Phänomen der „Corporate Governance“ (CG) im öffentlichen Kontext, also mit der „Public Corporate Governance“ seit etwa zehn Jahren. Spätestens mit der Veröffentlichung der *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* durch die OECD 2005 wurde die Implementierung von „good governance“ (Weltbank 1989; 1994; Hill 2004) und damit verbundener Empfehlungen für die Führung öffentlicher Unternehmen als Thema breiterer Auseinandersetzung etabliert (für eine begriffliche und inhaltliche Abgrenzung von „Governance“ und „Corporate Governance“: u. a. König 2001; Budäus 2005 b, S. 1ff. und Gerum 2005, S. 16ff.). Den Startpunkt der Auseinandersetzung mit dem Thema im deutschsprachigen Raum markiert die Einführung des deutschen (wie auch des österreichischen) CGK für börsennotierte Gesellschaften im Jahr 2002. Damals kam der Gedanke auf, dass auch öffentliche Unternehmen¹⁰ – im Sinne einer „guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung“ (Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex 2002, S. 1)¹¹ – ein passendes Governance-System benötigten. Schnell war man sich einig, dass die bloße Anwendung des existierenden „Cromme-Kodex“ sich dafür jedoch nicht eigne, da er die Spezifika öffentlicher Unternehmen nicht berücksichtige (Budäus/Srocke 2003, S. 99; Ruter/Müller-Marqués Berger 2003, S. 416ff.; Budäus 2008, S. 40; Röber 2008, S. 60). Die weitgehend geteilte Schlussfolgerung bestand also bald darin, dass ein eigener „Public-CGK“ entwickelt werden müsse – genauer gesagt: so viele wie nötig, da die Spezifika der betroffenen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) ein einheitliches und für alle gleich gültiges CG-Regime nicht sinnvoll erscheinen

8 Peter Doralt spricht in diesem Zusammenhang von einer „normativen Kraft des Faktischen“.

9 Bzw. dazwischen, wenn man den Bürger als „Quasi-Anteilseigner“ (Mühlkamp/Schulz-Nieswandt 2008, S. 42) begreift.

10 Der Begriff „Unternehmen“ wird im Folgenden weit gefasst und im besprochenen Kontext für alle relevanten Organisationsformen (unabhängig von deren Rechtsgrundlage) verwendet. „Öffentliche Unternehmen“ stellen demnach alle derartigen Organisationen dar, an denen eine Gebietskörperschaft mehrheitlich am Stamm-, Grund oder Eigenkapital beteiligt ist oder diese auf andere Weise organisatorisch, wirtschaftlich oder finanziell beherrscht. Auf diese im Wesentlichen am konzernrechtlichen Konsolidierungsgedanken orientierte Abgrenzung öffentlicher Unternehmen (vgl. etwa auch die Regelungen der IPSAS – International Public Sector Accounting Standards 6) greift auch das österreichische Bundeskanzleramt (2012) für den Wirkungsbereich des österreichischen PCGK für den Bund zurück.

11 Im österreichischen Kodex ist in der Präambel ebenfalls von „guter“, an anderer Stelle von „verantwortlicher“ Unternehmensführung die Rede (Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance 2002, S. 11).

ließen (Föll 2005, S. 103; Harms 2008, S. 163; Hammerschmid 2009, S. 13).¹² Die Literatur zeigt, dass der Höhepunkt der kritischen konzeptionellen Diskussion bis zum Jahre 2008 erreicht war (Budäus 2005 a; Ruter/Sahr/Waldersee 2005; Schedler/Gulde/Suter 2007; GÖW 2008; Schaefer/Theuvsen 2008): Seitdem erscheinen Beiträge zum Thema vor allem als jeweils aktualisierte Bestandsaufnahmen kürzlich eingeführter Kodizes – insbesondere mit Blick auf die Kommunen, da diese über die größte Zahl verselbständigter Organisationen verfügen (Killian/Richter/Trapp 2006; KDZ 2008, S. 8 f.; Papenfuß 2010, S. 105 ff.; Reichard 2012), dieses Instrument bereits überwiegend verwenden oder bereits Entwürfe dazu erarbeitet haben (Höflinger 2008; Papenfuß 2008; 2011; Thöne 2008; Institut für den öffentlichen Sektor 2012, S. 6ff.).

Die Tatsache, dass CGK sich auch im öffentlichen Bereich etabliert hätten, wird in der Literatur mehrheitlich positiv gesehen (z. B. Ruter/Häfele 2007, S. 356; Papenfuß 2011, S. 122). Deshalb setzen sich einschlägige Beiträge durchwegs mit Gestaltungsfragen und präskriptiv-normativen Aspekten der Umsetzung von Kodizes auseinander, kaum jedoch mit grundsätzlichen konzeptionellen Überlegungen zu deren Wirksamkeit. Fußend auf dem – dabei vorausgesetzten – Zusammenhang zwischen Transparenz von Institutionen und Vertrauen in diese Institutionen (z. B. Ellerich/Schulte/Radde 2009, S. 208), nimmt die solcherart durchgesetzte Annahme, Transparenz sei das zu bevorzugende *Mittel* einer „guten Unternehmensführung“, eine zentrale Stellung bei der positiven Bewertung des Instrumentes Kodex ein. Deshalb wird diese auch vielfach als *Ziel* von CG-Maßnahmen begriffen: Die Frage, welche Art von Transparenz (etwa hinsichtlich des Informationsempfängers: z. B. interne oder externe Stakeholder; vgl. z. B. Theuvsen/Frentrup 2008, S. 133) damit angesprochen ist, tritt dabei in den Hintergrund. Mangelnde oder bekannte dysfunktionale Wirkungen von Transparenz in Fragen der CG (über problematische Aspekte des Datenschutzes hinaus) finden hingegen im deutschsprachigen Raum weniger Beachtung.¹³ Kodexkritische Beiträge stellen insbesondere die Frage mangelnder Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung von Kodexregeln heraus: Mehrheitlich wird diese Frage als Gestaltungsproblem begriffen (Ruter/Häfele 2007, S. 361; Ruter 2008, S. 104; Schäfer 2008, S. 94). Vereinzelt Beiträge, die einer „Kodex-Lyrik“ (Reichard 2008, S. 160) kritisch gegenüberstehen, weisen jedoch auf die grundsätzliche konzeptionelle Schwäche hin, die das Soft-Law-Instrument Kodex im öffentlichen Kontext aufweist: das mangelnde Kontrollpotential (und -interesse) der Öffentlichkeit

12 Vereinzelt vertreten Autoren auch die gegenteilige Position: dass nämlich möglichst große Einheitlichkeit der Kodizes über die Gebietskörperschaften hinweg anzustreben sei (Ruter/Häfele 2007, S. 359). Der österreichische PCGK des Bundes formuliert explizit das Ziel, die vorgeschlagenen Standards auch in Ländern und Gemeinden umzusetzen (Bundeskanzleramt 2012, S. 5).

13 So veröffentlicht etwa der österreichische (Bundes-)Rechnungshof jedes zweite Jahr im Dezember die Bezüge der Leitungsgremien aller ausgegliederten öffentlichen Organisationen – ohne größeres öffentliches Interesse daran. US-amerikanische Untersuchungen weisen sogar auf die paradoxe Wirkungen der Veröffentlichung von Vorstandsvergütungen hin: Da diese als Gradmesser für beruflichen Status und Leistung aufgefasst und v. a. von den Verwaltungsratsmitgliedern anderer Unternehmen betrachtet würden, könnten diese mittelfristig zu einem Anstieg der bezahlten Vergütungen führen (siehe dazu zusammenfassend etwa Finkelstein/Hambrick/Cannella Jr. 2009, S. 311).

(Srocke 2005, S. 321; Lenk/Rottmann 2008, S. 53; Reichard 2008, S. 160), ohne das funktionierende Selbstregulierung nicht denkbar ist.

IV. Theoretischer Rahmen

Mehrere Ideengebäude haben den Anspruch, Phänomene der CG erklären zu können (für eine Übersicht siehe Cornforth 2003; Clarke 2004). Die Modellwelt der Neuen Institutionenökonomie hat dabei in den vergangenen dreißig Jahren (beginnend mit Williamson 1975; fundamental bereits Coase 1937) eine dominierende Stellung einnehmen können: Insbesondere die Prinzipal-Agenten-Theorie (Jost 2001; Daily/Dalton/Cannella 2003, S. 371; Lane 2005; grundlegend zur Agency-Theory: Jensen/Meckling 1976) konnte sich v. a. im anglo-amerikanischen Raum als bevorzugtes ökonomisches Modell etablieren, da sie durch ihren Fokus auf die Beseitigung von Interessensunterschieden und Informationsasymmetrien zwischen Unternehmenseignern („Prinzipalen“) und deren Management („Agenten“) – also letztlich die Reduktion von Transaktionskosten – eine shareholderorientierte Perspektive ermöglicht und damit einem engeren, angloamerikanischen Verständnis von CG entsprochen hat. Wengleich dem vielfach geäußerten Vorwurf, diese theoretische Annäherung sei nicht problemadäquat und würde „weiche“ Faktoren (wie etwa Vertrauen zwischen den Akteuren) nicht oder zu wenig berücksichtigen (z. B. Davis/Schoorman/Donaldson 1997, S. 24ff.), mit Verweis auf die Bedeutung der „Transaktionsatmosphäre“ (Williamson 1975, S. 37ff.) begegnet werden kann, so zeigt sich dennoch, dass die Prinzipal-Agenten-Theorie zwar einen wesentlichen Beitrag zur Strukturierung von Problembeliehungen zwischen Akteuren in einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis leisten kann, letzten Endes jedoch bestimmte Phänomene der CG nicht befriedigend zu erklären vermag. Aus diesen Gründen liegen zahlreiche Arbeiten, die sowohl die Bedeutung der Prinzipal-Agenten-Theorie für CG-Phänomene herausstellen (Budäus 2008, S. 30 f.; Martin/Zimmermann 2011) als auch kritisch auf deren Mängel hinweisen (etwa Grundei 2008; Walgenbach 2011; siehe dazu auch Fußnote 14 in diesem Beitrag) vor.

Die Analogie von CG und Public-CG wird durch die Prinzipal-Agenten-Theorie besonders deutlich: In beiden Fällen geht es grundsätzlich um das Verhältnis von Eigentümer und Management, wengleich das Wesen des Eigentümers im Fall der öffentlichen Hand sich deutlich komplexer darstellt (Hammerschmid 2009, S. 8). Abgesehen von der Frage, ob der Vorrang von Sachgegenüber Formalzielen bei öffentlichen Organisationen andere Steuerungserfordernisse begründet, stellt sich das Problem nach der Identifikation des Eigentümers – mit anderen Worten: „Wessen Hand ist die öffentliche?“ Mit der naheliegenden Antwort, dass einer Organisation, nämlich der jeweiligen Gebietskörperschaft – also etwa einer Kommune –, die Rolle des Eigentümers zukomme, stellt sich aus Sicht der Organisationsforschung wiederum die wesentliche Frage, ob damit Organisation als Koordinationsprinzip einzelner Akteure angesprochen wird oder aber eine soziale Institution, der Akteureigenschaften zugeschrieben werden können (Meyer 2011, S. 491f.). Dabei wird deutlich, dass die Prinzipal-Agenten-Theorie zwar eine Strukturierungshilfe für vorhandene Beziehungsgeflechte bietet, aber der Komplexität der Eigentümerfrage nicht gerecht werden kann: Im ersteren Fall nämlich – der den Grundannahmen der Neuen Institutionenökonomie entspricht – ergibt sich eine mehrstufige Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Ma-

nagement, Aufsichtsorganen, Verwaltung und Politik (Pfitzer/Oser 2003, S. 416; Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 92ff.) an deren Ende der Bürger steht und eine eindeutige Festlegung, wer denn nun tatsächlich „der Eigentümer“ eines öffentlichen Unternehmens sei, problematisch macht. Anders verhält es sich, wenn die Organisation nicht „verschwindet“,¹⁴ sondern vielmehr selbst zum Akteur wird: Zwar sind es letzten Endes immer „natürliche Personen mit eigenen Interessen“,¹⁵ die für die Organisation, also etwa die Kommune, tätig sind, jedoch handeln diese dabei stets in bestimmten Organfunktionen. Die Beziehungen zwischen Kommune und kommunalen Unternehmen zu betrachten, setzt also voraus, beide Organisationstypen jeweils auch als Akteure zu begreifen, deren Handlungen abstrakte (d. h. von denen der Mitarbeiter verschiedene) Interessen zugrunde liegen. Wengleich dabei klar ist, dass die Entscheidungen des abstrakten Akteurs Organisation durch Entscheidungen von individuellen Akteuren zustande kommen („methodologischer Individualismus“),¹⁶ so bleibt es dennoch sinnvoll, der Organisation Akteurseigenschaften und auch Handlungen, die von ihren Organen in ihrem Namen vorgenommen werden, selbst zuzurechnen.

Wenn nun CG als Regelung der Beziehungen zwischen Eigentümer und Unternehmen verstanden wird, so stellen Kodizes ein Instrument des Eigentümers dar, seine Interessen in Bezug auf die Unternehmen zu vertreten. PCGK sind demnach Instrumente, mit denen Gebietskörperschaften ihre Interessen in Bezug auf öffentliche Unternehmen sichern wollen. Zwei wesentliche Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung: einerseits die (empirische) Frage nach den Zielen, welche die Kommune mit einem Kodex verfolgt (Forschungsfrage a); andererseits die (konzeptionelle) Frage der Bürger als zentrale Gruppe und „Quasi-Anteilseigner“ (Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt 2008, S. 42) der öffentlichen Unternehmen hinter der Kommune. Beides ist zu klären, bevor theoretisch-reflektorische Überlegungen zur Wirksamkeit des Instrumentes angestellt werden können (Forschungsfrage b).

Mit dem Blick auf die bestehende Literatur gilt es weithin als ausgemacht, dass Institutionen wie Kodizes im Interesse der Lösung kollektiver Probleme entstanden seien (zum „funktionalistischen Fehlschluss der Governance-Theorie“: Mayntz 2006, S. 17). Diese (auch aus Sicht eines Alltagsverständnisses) plausible funktionalistische Sichtweise unterstellt dabei, dass vom Menschen geschaffene Artefakte (damit auch Managementpraktiken und -instrumente) „insofern rational, d. h. zweckmäßig (sind), indem sie zur Erreichung der übergeordneten Ziele beitragen“ (Walgenbach/Meyer 2008, S. 15). Um dabei Fragen der Verbreitung von Kodizes, deren Vermögen, bestimmte Probleme lösen zu können oder andere Wirkungen zu entfalten, beantworten zu können, ist es sinnvoll, diese mit einem organisationstheoretischen Blick als Institutionen zu begreifen und deren Diffusion als Institutionalisierungsprozess zu sehen (Walgenbach/Meyer 2008, S. 97ff.; zur Dif-

14 Vgl. dazu die Diskussion innerhalb der Organisationsforschung, die die Frage stellt, ob der Disziplin ihr Untersuchungsgegenstand – die Organisation – abhanden gekommen sei (deutschsprachig etwa Walgenbach 2011; Meyer 2011). Im Falle der Prinzipal-Agenten-Theorie würde die Organisation demnach zum Knotenpunkt von Verträgen reduziert (Wolf 2013, S. 371).

15 Diese Interessen sind dabei, jeweils aus den Rollen der Akteure heraus betrachtet, rational (z. B. Röber 2008, S. 66).

16 Aktuell dazu im CG-Kontext: „Eine Organisation wie bspw. ein Unternehmen wird dabei als ein Zusammenschluss von vielen einzelnen Individuen verstanden, die jeweils individuell (mehr und minder) rational ihre Entscheidungen treffen. Zumeist wird in ökonomischen Theorien also nicht mehr davon ausgegangen, dass eine Organisation als Entität entscheidet, sondern deren einzelne Mitglieder (mit mehr oder minder großem Einfluss auf die Gesamtentscheidung).“ (Martin/Zimmermann 2011, S. 85 f.).

fusion von CGK: Aguilera/Cuervo-Cazurra 2004, grundlegend zu Diffusion: Rogers 1995 und Strang/Soule 1998). Deshalb wird zur Beantwortung der Forschungsfrage c auf die Neoinstitutionalistische Organisationstheorie zurückgegriffen.

V. Ein Blick auf bestehende kommunale Kodizes

Die Probleme, die kommunale CGK lösen sollen, lassen sich aus den Zielen, die in deren jeweiligen Präambeln formuliert sind, ablesen. Um aus den Kodex-Dokumenten auf diese rückschließen zu können, wurden im Rahmen der zugrundeliegenden Untersuchung aus den Präambeln der zwölf vorliegenden Kodizes 45 Zielformulierungen herausgegriffen: Bis auf eine Ausnahme enthielten alle Präambeln konkrete Aufzählungen von Zielen, die mit dem jeweiligen Kodex erreicht werden sollten. In weiterer Folge wurden diese 20 Einzelziel-Topoi zugeordnet, die insgesamt 92 Mal genannt sind. Diese Topoi können in weiterer Folge zu folgenden sieben Zielkategorien verdichtet werden: (externe) Transparenz, Vertrauen (von externen Stakeholdern), Kontrolle, Beteiligungssteuerung und -aufsicht, Unternehmensführung, Zusammenwirken der und Informationsfluss zwischen den Organen, Gemeinwohl und andere übergeordnete Interessen (Abb.1).

1. Welche Probleme sollen Public-Corporate-Governance-Kodizes lösen?

Vor dem Hintergrund der einleitend beschriebenen Phänomene des Steuerungsdefizits sowie des Vertrauensverlustes (vgl. den Abschnitt zu den Rahmenbedingungen in diesem Beitrag) können diese Zielkategorien den beiden Problemen als zentrale Zieldimensionen zugeordnet werden:

Zielkategorie	Zieldimension
(externe) Transparenz Vertrauen (von externen Stakeholdern) Kontrolle	Vertrauen
Beteiligungssteuerung und -aufsicht Unternehmensführung Zusammenwirken der und Informationsfluss zwischen den Organen Gemeinwohl und andere übergeordnete Interessen	Steuerung

Abbildung 1: Zielkategorien und Zieldimensionen von kommunalen CGK

Quelle: Eigene Darstellung (s. Anhang).

Im Wesentlichen lassen die Zielkategorien also auf zwei zentrale Probleme rückschließen: auf ein *Vertrauensproblem* und auf ein *Steuerungsproblem*; beide stellen Probleme der Kommunen als Trägerinnen der betroffenen Unternehmen dar. Vor dem Hintergrund der bereits angesprochenen mehrstufigen Prinzipal-Agenten-Verhältnisse ist jedoch eine wesentliche Differenzierung notwendig: Das Steuerungsproblem bezieht sich auf das Verhältnis der Kommunen zu den Unternehmen, das Vertrauensproblem besteht zwischen Bürgern und den Kommunen. Während das

Steuerungsproblem ein nach außen hin weithin „unsichtbares“ ist, das sich v. a. auf das Setzen von Zielvorgaben sowie die Sicherstellung der wirkungsvollen, effizienten und rechtmäßigen Aufgabenerfüllung bezieht – im Wesentlichen also Handeln von kommunalen Organen und Akteuren zum Inhalt hat –, erstreckt sich das Vertrauensproblem darauf, ob die Bürger die Steuerung durch die Trägerkommunen positiv einschätzen.¹⁷ Die beiden Probleme sind freilich eng miteinander verwoben: Politik und Verwaltung werden dann von den Bürgern als vertrauenswürdig und verantwortungsbewusst wahrgenommen, wenn sie für die Kommune einen nachvollziehbaren internen Ordnungsrahmen für die Führung ihrer Unternehmen schaffen und „leben“ – kurzum: „gut“ steuern – sowie diesen auch nach außen transparent kommunizieren.

Bzüglich der beiden Probleme, die kommunale CGK lösen sollen, ist nunmehr klar: Es handelt sich um zwei Probleme – Vertrauen und Steuerung –, die in der Weise miteinander verbunden sind, dass das Steuerungsproblem dem Vertrauensproblem vorgelagert ist. Erst ist das eine zu lösen, dann das andere: Aus- oder Aufbau von Vertrauen der Bürger in die Kommune ist demnach eine Folge von positiv bewerteten Steuerungsbemühungen von Politik und Verwaltung. Die Analyse verlangt jedoch eine differenzierte Trennung der beiden Probleme.

2. Können Public-Corporate-Governance-Kodizes die Probleme lösen?

In öffentlichen Unternehmen ergibt sich ein Steuerungserfordernis, das sich deutlich von jenem der börsennotierten Gesellschaften unterscheidet. Der Grund dafür liegt in der bereits angesprochenen Tatsache, dass die vornehmliche Aufgabe der Kommunen im Rahmen der staatlichen Gewährleistung die Erfüllung von Sachzielen (z. B. im Rahmen der Daseinsvorsorge) ist. Diese Sachziele sind den bloß fiskalischen (Formal-)Zielen grundsätzlich übergeordnet. Ein dazu geeignetes Instrument muss somit drei zentrale Kriterien erfüllen: Es muss über geltendes Unternehmensrecht hinaus und unter Zugrundelegung relevanter öffentlich-rechtlicher Regelungen den vorhandenen Gestaltungsspielraum im Sinne der kommunalen Gewährleistungsverantwortung bestmöglich ausnützen bzw. gegebenenfalls eingrenzen, sich dazu an die relevanten Akteure der Kommune richten und diesen gegenüber auch bindende Wirkung entfalten können.

Dies erfüllt ein dem Grunde nach auf Öffentlichkeit ausgerichteter CGK nicht, der zwar – über seine Kommunikationsfunktion hinaus – auch gestaltende Elemente umfasst (Ordnungsfunktion), die jedoch durch ihre Kapitalmarkt- (und damit Formalziel-)Orientierung nicht für die Umsetzung und Kontrolle politischer Leistungsziele geeignet sind.¹⁸ Die Ordnungsfunktion kann zudem nur

17 Dieses Vertrauen ist keineswegs eine rein abstrakte Größe, sondern materialisiert sich etwa in Form von Wahlergebnissen und -beteiligungen: Auf diese Weise kommt den Bürgern eine Kontrollfunktion zu. Dies betrifft dann weniger die Verwaltung der Kommune als die Politik, als deren Teilbereich auch die Ausgestaltung der Beziehungen zu den öffentlichen Unternehmen zu sehen ist. Mitunter besteht aufseiten der Bürger auch ein ideologisch begründetes grundsätzliches Misstrauen gegenüber Ausgliederungen, das durch die Wahrnehmung deren Gestaltung dann widerlegt oder bestätigt werden kann. Diese Dimension der Beurteilung soll jedoch an dieser Stelle bewusst ausgeblendet werden: die Frage des politischen Konsenses der Bürger darüber, ob bestimmte Leistungen überhaupt erbracht werden sollen (bzw. wenn ja, in welcher Qualität).

18 Der explizite Hinweis in der Präambel des DCGK auf die Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft (neben der Verpflichtung auf das Unternehmensinteresse; Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex 2002, S. 1) kann zwar auch als Ausdruck eines allgemein durchgesetzten Sachziels verstanden werden, hat jedoch keine Ordnungskraft im besprochenen Sinn.

in dem Maße tragend werden, als mit dem Einsatz des Instrumentes auch ein gewisses Maß an Bindungswirkung einhergeht (siehe unten). Die mangelnde Eignung von PCGK als Ordnungsinstrument ist auch daraus ablesbar, dass durch den Beschluss eines Kodex an sich keinerlei bindende Wirkung entfaltet wird (Budäus 2008, S. 43). Vielmehr stellt er eine öffentlich dokumentierte Art Absichtserklärung der politischen und Verwaltungsleitung einer Kommune dar, bestimmte Regelungen umsetzen bzw. einhalten zu wollen – in diesem Sinne erfüllt ein PCGK eine Kommunikationsfunktion: Als Instrument der Gesamtsteuerung aller relevanten Akteure kann er jedoch deshalb nicht begriffen werden. Zur Umsetzung der dokumentierten Absicht – also zur Erfüllung der Ordnungsaufgabe – ist nunmehr ein internes Verwaltungsinstrument erforderlich, das die relevanten Akteure der Kommune darauf verpflichtet, die beabsichtigten Regelungen umzusetzen (wie z. B. eine Richtlinie): Dazu ist ein Kodex jedoch weder nötig, noch kann er einen Beitrag leisten. Den Anspruch des Ordnungs- und damit Steuerungsinstrumentes, den PCGK in Anlehnung an die Kodizes der Finanzmärkte erheben und der aus den Zielformulierungen in den Präambeln ablesbar ist, können diese demnach nicht erfüllen. Kodizes können auch deshalb nicht als geeignetes Steuerungsinstrument verstanden werden, da sie, wie zuvor bereits angeführt, nur dann verhaltenssteuernde Wirkung entfalten können, wenn das Forum, an das sie sich wenden, auch ein Kontrollpotential gegenüber den handelnden Akteuren besitzt.¹⁹ Das Steuerungsproblem, das zwischen Management der Unternehmen und Kommune besteht, wird nicht gelöst, weil das an die Öffentlichkeit gerichtete (Kommunikations-)Instrument des PCGK von Grund auf ungeeignet dafür ist, die Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu verbessern.

Das Vertrauensproblem zwischen Bürgern und Kommunen können CGK auch nicht lösen: Dies deshalb, weil sie durch ihre Fokussierung auf Fragen der Unternehmensführung und -überwachung einen für das relevante Verhältnis (zumindest vordergründig) unwesentlichen Regelungsbereich in den Mittelpunkt stellen. Für das Vertrauensproblem ist nicht das Vertrauen der Bürger in die Unternehmen zentral, sondern jenes in die Kommunen. Zwischen Bürger und Unternehmen besteht kein direktes Einflussverhältnis²⁰ und schon gar kein Kontrollpotential der Bürger. Demnach kann ein CGK das Vertrauen der Bürger in die Unternehmen und deren Akteure gar nicht beeinflussen, weil er aufgrund des mangelnden Kontrollpotentials überhaupt keine verhaltenssteuernde Wirkung auf diese entfalten könnte.

Sollte ein CGK verhaltenslenkende Wirkung auf bestimmte Akteure entwickeln können, so müsste ein Anreiz dieser Akteure bestehen, ihr Verhalten durch die Einführung des Kodex auch zu verändern. Mit anderen Worten: Die Bürger als durch den Kodex Angesprochene müssten (in Analogie zu den Teilnehmern am Kapitalmarkt im Falle des „Cromme-Kodex“) eine Kontrollfunktion gegenüber jenen wahrnehmen können. Dies ist jedoch im Verhältnis von Bürger und Unternehmen gar nicht der Fall: denn weder hat ein Bürger die Möglichkeit, Fehlverhalten eines dieser Akteure zu sanktionieren, noch hat er überhaupt direkten Einfluss auf die Unternehmen. Er ist zwar letztlich deren Eigentümer, doch kann er sein Missfallen nicht einmal dadurch ausdrücken, dass er als „Quasi-Anteilseigner“ seinen „Quasi-Anteil“ (Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt 2008, S. 42) aufgibt (*Exit*; Hirschman 1970). Die einzige Sanktionsmöglichkeit, die dem

19 Bzw. das Forum einen entsprechenden Anreiz hat, ein etwaiges Kontrollpotential auch auszuüben (Mühlenkamp 2008, S. 155; Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt 2008, S. 42).

20 Jedenfalls nicht zwischen Unternehmen und Bürgern als deren „Quasi-Anteilseigner“ – als Kunden manchmal wohl.

Bürger zur Verfügung steht, ist jene der Wahl (*Voice*; ebd.): Da Entscheidungen kommunale Unternehmen betreffend in Wahlprogrammen in der Regel eine eher untergeordnete Rolle spielen und die Einstellungen der zur Wahl stehenden Kandidaten gegenüber öffentlichen Unternehmen die Wahlentscheidung nur bedingt beeinflussen, ist der direkte Einfluss der Bürger auf den Zielbildungsprozess der Unternehmen als gering einzuschätzen (Scheffzyk 2000, S. 81 und Fußnote 296). Die Bürger nehmen demnach keinen unmittelbaren Einfluss auf die Unternehmen, sondern auf die Auswahl der politischen Akteure, die durch die Bestimmung der Zielvorgaben die „teleologische Identität“ (Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt 2008, S. 32) der Unternehmen jedoch erst zu konstruieren haben.

Die direkte Beziehung zwischen öffentlichen Unternehmen und Bürgern, wie sie die Kodizes unterstellen, existiert nicht: Mit Blick auf die dargestellten komplexen Verhältnisse wird klar, dass es sich um eine unzulässige Vereinfachung handelt, wenn man das Steuerungsproblem zwischen Unternehmen und Kommune oder das Vertrauensproblem zwischen Bürgern und Kommune mit einem Instrument lösen will, das auf das implizit angenommene Verhältnis zwischen Bürgern und Unternehmen abstellt und den zentralen abstrakten Akteur der Kommune auf diese Art und Weise ausspart. Aus den Zielformulierungen der Kodizes lässt sich ein gewisser „Selbstbeschwörungscharakter“²¹ seitens der Kommunen dahingehend herauslesen, dass die notwendige Zielgruppe der Regelungen ihre Organe selbst darstellen: Diese erst können den Regeln durch die Implementierung in den entsprechenden Regelwerken der Organisationen bzw. durch ihre Tätigkeit in Aufsichtsfunktionen bindende Wirkung verleihen: Genau diese Ordnungsfunktion kann mit dem Instrument PCGK selbst nicht erfüllt werden.

Aus diesem Grund wird es mittels eines Kodex auch nicht gelingen, vertrauensbildend oder -stärkend wirksam zu sein: Den Bürgern kann durch die Inkraftsetzung eines Kodex nachvollziehbarerweise nicht glaubhaft vermittelt werden, dass auf diese Weise besser „gesteuert“ und „kontrolliert“ wird. Solange ein Kodex keinen Lösungsbeitrag zum Steuerungsproblem leisten kann, ist durch ihn auch keine Lösung des Vertrauensproblems zu erwarten. Wenngleich kritische Stimmen, wie bereits dargestellt, zu PCGK vorliegen und bestimmte Fragen (so sie nicht als bloße Gestaltungsprobleme gesehen werden) durchaus als konzeptionelle Bruchstellen verstanden werden (z. B. das mangelnde Kontroll- und Sanktionspotential), steigt die Zahl an PCGK in deutschen Kommunen weiter an: Warum sind jedoch akademische Erkenntnis und empirischer Befund so gegenläufig? Ein sinnvoller Erklärungsansatz muss dieses Faktum jedenfalls mit berücksichtigen und kann demnach nicht bloß präskriptive Handlungsanleitungen anbieten.

3. Welchen Zweck erfüllen Public-Corporate-Governance-Kodizes dann?

Wie gezeigt worden ist, sind kommunale CGK nicht imstande, die vorhandenen wesentlichen Probleme zu lösen, wenngleich sie den Anspruch kommunizieren, dies zu tun. Der große Aufwand, der rund um die Einführung kommunaler Kodizes betrieben wird, lässt jedoch vermuten, dass ein Rationale hinter dem „Kodex-Hype“ besteht. Zweifellos erfüllen sie einen Zweck – wenn-

21 In der Untersuchung zeigt sich dies etwa bei den in den Zielformulierungen enthaltenen Topoi wie „darauf hin(zu)wirken, dass“, „hat sicherzustellen, dass“ etc.

gleich auch nicht den Ordnungszweck, den sie primär als Ziel kommunizieren. Die Frage, die offenbleibt, lautet nun: Welchen Zweck erfüllen diese Kodizes dann?

Eine plausible Antwort lässt sich mit dem Blick auf die Karriere des Instrumentes CGK geben. Der erste Kodex wurde 1992 für den Londoner Finanzplatz geschaffen: Die Londoner Börse befürchtete, als Reaktion auf einige Finanzskandale – z. B. Maxwell Communications Corporation, Bank of Credit and Commerce International, Polly Peck (Clarke 2007, S. 140) –, Maßnahmen der Regierung und kam diesen mit dem Vorschlag eines Soft-Law-Instrumentes zuvor, das positive Lenkungsmaßnahmen entfalten und damit Fehlverhalten künftig verhindern (vgl. Steuerungsproblem) sowie das Vertrauen in den Londoner Finanzplatz wiederherstellen (vgl. Vertrauensproblem) sollte. Auf diese Weise entstand im Jahr 1992 mit dem „Cadbury-Report“²² der erste wesentliche CGK, aufgrund des liberalen englischen Aktienrechts als Ordnungsinstrument.²³ Finanzplätze in ganz Europa folgten dem „Best Practice“-Beispiel aus London und schufen, sichtbar inspiriert durch den „Cadbury Code“, ihre eigenen CGK (Zattoni/Cuomo 2008, S. 10). 2002 schließlich führten auch Deutschland und Österreich CGK für börsennotierte Unternehmen ein; deren Aufgabe war jedoch vom ursprünglichen Problem insofern entkoppelt, als die gestalterische Ordnungsfunktion weitgehend von einer Kommunikationsfunktion der spezifischen rechtlichen Eigenheiten²⁴ abgelöst wurde. Den vorerst letzten „Karriereschritt“ von CGK stellt die Übernahme durch Gebietskörperschaften (insbesondere durch die deutschen Kommunen, aber auch Bund und Länder)²⁵ dar, die, wie umfassend dargestellt, eine weitere Entfernung von den ursprünglich intendierten Zielen, jedoch keinen wesentlichen Lösungsbeitrag zu vorhandenen Problemen bedeutet.

Mit einem (institutionalistisch geprägten) Blick auf die Diffusion von Instrumenten und Konzepten (Tolbert/Zucker z. B. 1983) scheint das geschilderte Phänomen jedoch nicht zu überraschen: Das sogenannte „Zwei-Stadien-Modell“ (zusammenfassend: Meyer 2004, S. 104ff.; 120ff.) beschreibt dabei, dass frühe Anwender das Instrument an ihre je spezifischen Gegebenheiten anpassen, um dadurch die Effizienz zu erhöhen, während spätere Adoptoren das bereits durchgesetzte Instrument, entkoppelt von dessen ursprünglicher Anwendung, unverändert umsetzen (vgl. dazu auch den „mimetischen Isomorphismus“; grundlegend: DiMaggio/Powell 1983). Mit zunehmendem Institutionalisierungsgrad eines Instrumentes wird dieses demnach – unabhängig davon, ob es vorhandene Probleme zu lösen vermag – übernommen, selbst unter Inkaufnahme von Effizienzverlusten: „Der Druck auf die Akteure wird größer, da es sozial aufwändiger ist, etwas Akzeptiertes nicht zu tun, als etwas Neues zu versuchen.“ (Meyer 2004, S. 120) Zugleich verstärkt eine zunehmende Zahl an Anwendern wiederum den Druck auf andere, das Instrument auch unverändert zu übernehmen (sog. „Bandwagon-Effekt“; dazu Meyer 2004, S. 122), und verstärkt die Eigendynamik von dessen Verbreitung auf diese Weise.

22 Sir Adrian Cadbury war Vorsitzender des Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance.

23 Wenngleich etwa Hansman/Kraakman (2000) „The End of History of Corporate Law“ (so der Titel des Textes) feststellen, so ist doch auf wesentliche Unterschiede in den Rechtsordnungen – etwa im Vergleich des englischen und des deutschen bzw. österreichischen Aktienrechts – hinzuweisen. Die Frage der Ausgestaltung des monistischen Leitungsgremiums war etwa ein zentraler Regelungsgegenstand von CGK; in Deutschland oder Österreich war dieser Regelungsbedarf aufgrund des dualistischen Systems nicht gegeben.

24 Dazu zählen etwa das bereits erwähnte dualistische System (Trennung von Vorstand und Aufsichtsrat) oder auch die Mitbestimmung von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat.

25 Vgl. etwa den „Land Salzburg Corporate Governance Kodex“ (2012) oder die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (2009).

Bereits die ersten implementierten kommunalen Kodizes haben sich – so zeigt sich die Lage dem Beobachter – v. a. am Vorbild des „Cromme-Kodex“ orientiert und damit eine Richtschnur für nachfolgende gelegt. Das Maß an Übereinstimmung zwischen dem Deutschen Corporate Governance Kodex für börsennotierte Gesellschaften (DCGK) und den kommunalen Kodizes ist bemerkenswert: Nahezu alle vorliegenden Public-CGK nennen den DCGK ausdrücklich als Referenz; die überwiegende Mehrheit folgt auch der Kodexsystematik, der nach rechtliche Grundlagen²⁶ (in Form von Aussagesätzen), Empfehlungen (in Form von Sollsätzen) und unverbindliche Anregungen (in Form von Sollte- oder Kannsätzen) wiedergegeben werden. Zudem lässt sich schon an Aufbau und Zielformulierung eine hohe Ähnlichkeit zwischen den Kodizes feststellen, die bis hin zu wortidenten Passagen reicht. In den Zielformulierungen der zwölf aktuell vorliegenden Kodizes etwa können zwölf Wortpassagen identifiziert werden, die jeweils bis zu acht Mal im identen Wortlaut enthalten sind. Oftmals werden Wortpassagen nicht wörtlich übernommen, weisen jedoch nur minimale Unterschiede in den Formulierungen auf. Frühe kommunale Kodizes fanden also offenbar in später entstandenen, mehr oder minder angepasst, ihre Abbildung. Der Blick auf die mittlerweile bestehenden kommunalen Kodizes zeigt demnach, dass die beiden einstmaligen zentralen Argumente – Gebietskörperschaften benötigten ihre eigenen Kodizes, da sie sich in ihren je spezifischen Anforderungen sowohl (1) vom Kapitalmarkt als auch (2) untereinander relevant unterscheiden – bei der Ausgestaltung der Kodizes scheinbar keine besondere Rolle mehr gespielt haben. Ursprüngliche Idee und Umsetzungswirklichkeit weisen hier also bemerkenswerte Unterschiede auf. War anfangs eine eindeutige gemeinsame Richtung der Diskussion feststellbar (vgl. dazu den Abschnitt zur Ausgangslage in diesem Beitrag), so zeigt sich nun, dass kritische konzeptionelle Positionen der akademischen Fachwelt (Hammerschmid 2009; Reichard 2008; Schaefer/Theuvsen 2008) offenbar keine Resonanz bei den kommunalpolitischen Umsetzern gefunden haben.

Das angesprochene Diffusionsmuster lässt sich auch aus der Verbreitung von CGK ablesen. Nach der Einführung als „Soft-Law“-Instrument in Großbritannien fanden sich bald andere Anwender. Deutschland und Österreich zählten zehn Jahre später nicht mehr zu den frühen Adoptoren, sondern übernahmen ein Instrument, das allgemein im Rufe stand, positive Wirkungen zu entfalten. Institutionalistisch gesprochen: Beide Länder realisierten einen Legitimitätsgewinn, denn nichts anderes bedeutet „Legitimität“ („a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of values, norms, and definitions“; Suchman 1995, S. 574). Als „sachliches“ Argument für die Einführung mag gelten, dass die Eigenheiten des deutschen (und österreichischen) Aktienrechtes auf diese Weise kompakt zusammengefasst und auf diese Weise auch internationalen institutionellen Anlegern kommunizierbar waren. Der vorhandene Bedarf, durch die Kodizes ordnende Kräfte wirksam werden zu lassen, kann jedoch durch die deutlich größere Regeldichte des deutschen (bzw. österreichischen) Aktienrechtes – gerade im Vergleich zum englischen – als geringer eingeschätzt werden. Die Gebietskörperschaften, v. a. die Kommunen, die sich nun des Instruments des (Public-)CGK bedienen, sind dem Modell nach als späte Adoptoren einzustufen, die das In-

26 Diese sind freilich zahlreicher und deren Beziehungen zueinander deutlich komplexer, als dies beim „Cromme-Kodex“ der Fall ist, da neben gesellschaftsrechtlichen auch öffentlich-rechtliche Regelungen (Haushaltsrecht, Gemeindeordnungen etc.) bestehen.

strument nicht mehr an ihre Bedürfnisse anpassen, sondern einfach als Lösungsinstrument für vorhandene Probleme proklamieren.²⁷ Die Tatsache, dass sich nahezu alle Kommunen bei ihren Kodizes am DCGK orientiert haben sowie zwischen den kommunalen CGK ein hohes Maß an Isomorphie festzustellen ist (siehe auch Hammerschmid 2009, S. 13), mag als Indiz für diesen Befund gelten. PCGK stellen eine Lösung dar, die durch das Überschreiten der Sektorengrenze zwischen „privat“ und „öffentlich“ weitgehend unverändert geblieben ist; allerdings sind die Probleme, die nunmehr damit gelöst werden sollen, andere: Die angebotene Lösung passt demnach nicht (mehr) zu den Problemen. Die Attraktivität für Politik und Verwaltungsführung, PCGK trotzdem zu implementieren, besteht schlichtweg darin, dass diese solcherart einen Legitimitätsgewinn verbuchen können – so wie es in ähnlicher Weise den Finanzmärkten in Deutschland und Österreich mit der Einführung ihrer CGK gelungen ist.

VI. Resümee

Es ist das Schillern des Instrumentes an sich, dem der oberflächliche Glanz des zeitgemäßen und verantwortungsbewussten Umgangs der staatlichen Akteure mit öffentlichem Eigentum anhaftet, das die Einführung eines CG-Kodex auch für Gebietskörperschaften wie Kommunen attraktiv macht. Dieser Glanz überstrahlt auch die Tatsache, dass das Instrument zur Lösung der vorhandenen Steuerungs- und Vertrauensprobleme nichts beitragen kann: Es eignet sich als Kommunikations-, nicht aber als Ordnungsinstrument.

Dass der Staat sich dabei einen schillernden Mantel umwirft, der ihn als einen erfolgreichen Offizier jener Armee ausweisen soll, die bei den Bürgern höchstes Ansehen und beinahe blindes Vertrauen genießt, ist ein Täuschungsmanöver, das offenbar so erfolgreich ist, dass nicht nur die Getäuschten auf die Köpenickiade hereinfließen, sondern der Hauptmann sich tatsächlich für das hält, was er nur vorgibt zu sein.

Abstract

Stephan Leixnering and Stefanie Bramböck; Public Corporate Governance Codes: The “Köpenickiade” of the Administration of State-owned Enterprises

Organizational Decentralization; Corporate Control; Corporate Governance Codes; Outsourcing; Public Governance; State-owned Enterprises; Trust in Public Institutions

The trend towards decentralization and outsourcing of government activities has created a diverse organizational landscape within the past two decades. As a result, local authorities are increasingly confronted with problems of controlling these autonomous units. Hence, Public Corporate

27 Der Blick auf die vorhandenen kommunalen Kodizes zeigt jedoch, dass es auch innerhalb dieser Gruppe frühere und spätere Umsetzer gegeben hat, wobei spätere dann auf bereits vorhandene Formulierungen zurückgegriffen haben.

Governance has become a much-debated issue. Especially German cities are implementing Corporate Governance Codes to master the deficit of control. Yet, the chosen instrument is neither able to meet these expectations nor to increase trust in the public institutions involved. At the end of the day, it turns out to be just an object of a game of legitimacy: a "Köpenickiade".

Literaturverzeichnis

- Aguilera, Ruth V. und Alvaro Cuervo-Cazurra (2004), Codes of Good Governance Worldwide: What Is the Trigger?, in: Organization Studies, 25. Jg., S. 415-443.
- Bach, Tobias (2012), Germany, in: Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, hrsg. von Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert und Per Læg Reid, London, S. 166-178.
- Behn, Robert D. (2001), Rethinking Democratic Accountability, Washington.
- Bovens, Mark A.P. (2005), Public Accountability, in: The Oxford Handbook of Public Management, hrsg. von Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. und Christopher Pollitt, Oxford–New York, S. 182-208.
- Bremer, Wolfram, Hans Brinckmann und Werner Killian (2006), Public Governance kommunaler Unternehmen. Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung, Düsseldorf.
- Budäus, Dietrich (Hrsg.) (2005 a), Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung, Wiesbaden.
- Budäus, Dietrich (2005 b), Governance. Versuch einer begrifflichen und inhaltlichen Abgrenzung, in: Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung, hrsg. von Dietrich Budäus, Wiesbaden, S. 1-13.
- Budäus, Dietrich (2008), Public Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft. Probleme – Ziele – Strukturen, in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, Heft 27, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 26-43.
- Budäus, Dietrich und Isabell Srocke (2003), Public Corporate Governance Kodex – Ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor, in: Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen. Festschrift für Reinbert Schauer, hrsg. von Ernst-Bernd Blümle, Helmut Pernsteiner, Robert Purtschert und René Claus Andeßner, Wien, S. 79-102.
- Bundesfinanzministerium Deutschland (2009), Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Berlin.
- Bundeskanzleramt Österreich (2012), Public Corporate Governance Kodex. Grundsätze der Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Wien.
- Busch, Manfred, Maik Lazarzik und Jens Heiling (2009), Steuerungspotenziale des kommunalen Konzernabschlusses, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, Heft 19, S. 421-440.
- Clarke, Thomas (2004), Introduction, in: Corporate Governance. The Philosophical Foundations of Corporate Governance, hrsg. von Thomas Clarke, Abingdon–New York, S. 1-30.
- Clarke, Thomas (2007), International Corporate Governance. A Comparative Approach, Oxford–New York.
- Coase, Roland H. (1937), The Nature of the Firm, in: Economica, New Series, 4. Jg., Heft 16, S. 386-405.
- Cornforth, Chris (2003), The Governance of Public and Non-Profit Organisations: What Do Boards Do?, New York–London.
- Daily, Catherine M., Dan R. Dalton und Albert A. Cannella (2003), Corporate Governance: Decades of Dialogue and Data, in: Academy of Management Review, 28. Jg., S. 371-382.
- Davis, James H., F. David Schoorman und Lex Donaldson (1997), Toward a Stewardship Theory of Management, in: Academy of Management Review, 22. Jg., S. 20-47.
- Deleon, Linda (2005), Public Management, Democracy, and Politics, in: The Oxford Handbook of Public Management, hrsg. von Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. und Christopher Pollitt, Oxford–New York, S. 103-130.
- DiMaggio, Paul J. und Walter W. Powell (1983), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review, 48. Jg., S. 147-160.
- Ellerich, Marian, Franz Schulte und Jens Radde (2009), Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes: Ein erster Schritt in die richtige Richtung, in: Zeitschrift für Corporate Governance, 5. Jg., S. 201-208.
- Finkelstein, Sydney, Donald C. Hambrick und Albert A. Cannella Jr. (2009), Strategic Leadership: Theory and Research on Executives, Top Management Teams and Boards, Oxford.
- Flinders, Matthew und Chris Skelcher (2012), Shrinking the Quango State: Five Challenges in Reforming Quangos, in: Public Money & Management, 32. Jg., Heft 5, S. 327-334.
- Föll, Michael (2005), Zur Rolle eines Public Corporate Governance Kodexes in einer Landeshauptstadt, in: Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Graf Waldersee, Wiesbaden, S. 101-110.

- Gerum, Elmar (2005), Corporate Governance, gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmensführung und Kodices, in: Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung, hrsg. von Dietrich Budäus, Wiesbaden, S. 14-33.
- GÖW, Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.) (2008), Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, Heft 27, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Berlin.
- Grossi, Giuseppe und Christoph Reichard (2008), Municipal Corporatization in Germany and Italy, in: Public Management Review, 10. Jg., Heft 5, S. 597-617.
- Grundeis, Jens (2008), Are Managers Agents or Stewards of their Principals?, in: Journal für Betriebswirtschaft, 58. Jg., S. 141-166.
- Hammerschmid, Gerhard (2009), Public Corporate Governance – Modewelle oder tatsächlicher Bedarf?, in: Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. vom Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen, Eppstein, S. 5-16.
- Hammerschmid, Gerhard, Arndt Krischok und Karin Steigenberger (2012), Austria, in: Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, hrsg. von Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert und Per Lægread, London, S. 156-165.
- Hansmann, Henry B. und Reinier H. Kraakman (2000), The End of History of Corporate Law, Yale Law School Working Paper No. 235, NYU Working Paper No. 013, Harvard Law School Discussion Paper No. 280, Yale SOM Working Paper No. ICF-00-09, New York–Cambridge, MA.
- Harms, Jens (2008), Kontrolle und Kontrolldefizite öffentlicher Unternehmen: Ein Beitrag zur Public Corporate Governance, in: Public Corporate Governance – Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Beiheft 36, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden, S. 69-85.
- Hill, Hermann (2004), Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: Governance-Forschung, hrsg. von Gunnar Folke Schuppert, S. 1-24.
- Hille, Dietmar (2003), Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements: Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen, München–Berlin.
- Hirschman, Albert O. (1970), Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge, MA.
- Höflinger, Peter (2008), Der Stuttgarter Public Corporate Governance Kodex – seine Bedeutung für die betroffenen Unternehmen, in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, Heft 27, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 51-60.
- Institut für den öffentlichen Sektor (2009), Kommunaler Gesamtabschluss – die Gestaltung des „Konzerns Kommune“, Berlin.
- Institut für den öffentlichen Sektor (2012), Public Corporate Governance Kodizes im Vergleich, Zeitschrift für öffentliches Management, Winter 2012, Berlin.
- Jensen, Michael C. und William H. Meckling (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, 3. Jg., S. 305-360.
- Jost, Peter-Jürgen (2001), Die Prinzipal-Agenten-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre, Stuttgart.
- KDZ, Zentrum für Verwaltungsforschung (2008), Grundlagenpapier zum Arbeitskreis 1 des Österreichischen Städtetages 2008 in Innsbruck, Wien.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993), Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln.
- Killian, Werner, Peter Richter und Jan Hendrik Trapp (2006), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin.
- Klecatsky, Hans (1957), Die Köpenickiade der Privatwirtschaftsverwaltung, in: Juristische Blätter, 79. Jg., Heft 13/14, S. 333-341.
- König, Klaus (2001), Zum Governance-Begriff, in: Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, hrsg. von Klaus König und Markus Adam, Speyer, S. 1-10.
- Kraakman, Reinier H., John Armour, Paul Davies, Luca Enriques, Henry B. Hansmann, Gérard Hertig, Klaus J. Hopt, Hideki Kanda und Eduard B. Rock (2009), The Anatomy of Corporate Law. A Comparative and Functional Approach, 2. Auflage, New York.
- Land Salzburg (2012), Land Salzburg Corporate Governance Kodex (SCGK), Salzburg.
- Lane, Jan-Erik (2005), Public Administration and Public Management. The Principal-Agent Perspective, New York.
- Lasar, Andreas, Gabriele Buchholz und Andreas Hellenbrand (2011), Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung, in: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 1, S. 225-247.
- Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2008), Public Corporate Governance – Konzept und Wirkungen, in: Public Corporate Governance – Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Beiheft 36, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden, S. 45-56.
- Lienhard, Andreas (2008), Grundlagen der Public Corporate Governance, in: 3. Wissenschaftliche Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVMOR), S. 43-78.
- Linhos, Ramon (2006 a), Das Management des kommunalen Konzerns, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 29. Jg., Heft 4, S. 367-389.
- Linhos, Ramon (2006 b), Der Konzern Stadt: Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen, Arbeitsheft 11, Kommunalwissenschaftliches Institut, Potsdam.

- MacCarthaigh, Muiris (2012), Quangocide, Culls and Bonfires? Agency Rationalization in Times of Crisis, PSA Conference Specialist Group on Executive Politics and the Structure and Organization of Government, Belfast.
- Martin, Johannes und Stefan Zimmermann (2011), Corporate Governance im Prinzipal-Agenten-Verhältnis, in: Corporate Governance nach der Finanz- und Wirtschaftskrise. Vorbilder und Ziele eines modernen Wirtschaftsrechts, hrsg. von Christoph Allmendinger, Friederike Dorn, Thomas Lang, Stephanie Lumpp und Felix Steffek, Tübingen, S. 81-105.
- Mayntz, Renate (2006), Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, hrsg. von Gunnar Folke Schuppert, 2. Auflage, Baden-Baden.
- Meyer, Renate (2004), Globale Managementkonzepte und lokaler Kontext. Organisationale Wertorientierung im österreichischen öffentlichen Diskurs, Wien.
- Meyer, Renate (2011), Im Westen nichts Neues. Stellungnahme zum Beitrag von Peter Walgenbach „Das Ende der Organisationsgesellschaft und die Wiederentdeckung der Organisation“, in: Die Betriebswirtschaft, 71. Jg., Heft 5, S. 490-492.
- Mühlenkamp, Holger (2008), Public Corporate Governance aus Sicht von Stakeholdern kommunaler Unternehmen, in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, Heft 27, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 153-156.
- Mühlenkamp, Holger und Frank Schulz-Nieswandt (2008), Öffentlicher Auftrag und Public Corporate Governance, in: Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Beiheft 36, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden, S. 26-44.
- Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2002), Österreichischer Corporate Governance Kodex, Wien.
- Papenfuß, Ulf (2008), Public Corporate Governance Kodizes. Implementierungsprobleme, Wirkungspotenziale und Reformvorschläge, in: Public Corporate Governance – Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Beiheft 36, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden, S. 115-130.
- Papenfuß, Ulf (2010), Unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Kontroverse um Daseinsvorsorge – Eine empirische Analyse von allen im Internet verfügbaren Beteiligungsberichten zu Anzahl und Rechtsformen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 33. Jg., Heft 2, S. 97-121.
- Papenfuß, Ulf (2011), Ein Public Corporate Governance Kodex als Chance für eine bessere Steuerung von und in öffentlichen Unternehmen – Vergleichende Analyse und konkrete Reformvorschläge, in: Praxishandbuch Kämmererei, Finanzwesen der Gemeinde, hrsg. von Wolfgang Veldboer, Mario Bruns und Christoph Eckert, S. 121-152.
- Pfitzer, Norbert und Peter Oser (Hrsg.) (2003), Deutscher Corporate Governance Kodex – Ein Handbuch für Entscheidungsträger, Stuttgart.
- Pollitt, Christopher, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen und Colin Talbot (2001), Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion, in: Journal of Comparative Policy Analysis, 3. Jg., Heft 3, S. 271-290.
- Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert (2004), Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2. Auflage, Oxford.
- Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert (2011), Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, 3. Auflage, Oxford.
- Pollitt, Christopher und Colin Talbot (Hrsg.) (2004), Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation, London.
- Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (2002), Deutscher Corporate Governance Kodex, Berlin.
- Reichard, Christoph (2008), PCGKs lassen nur begrenzten Nutzen erwarten, in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, Heft 27, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 159-160.
- Reichard, Christoph (2012), Flucht aus der Kernverwaltung: Erfahrungen mit der Verselbständigung öffentlicher Einrichtungen, in: Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit: Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance, hrsg. von Manfred Röber, Berlin, S. 55-68.
- Ringleb, Henrik-Michael, Thomas Kremer, Marcus Lutter und Axel v. Werder (2008), Kommentar zum Deutschen Corporate Governance Kodex, 3. Auflage, München.
- Röber, Manfred (2008), Die Sphäre des Politischen. Ein blinder Fleck in der Public Corporate Governance?, in: Public Corporate Governance – Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 36, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden, S. 57-68.
- Röber, Manfred (2009), Daseinsvorsorge zwischen Privatisierung und Kommunalisierung – Anmerkung aus der Perspektive des Public Management, in: Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Heft 31, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, hrsg. vom Bundesverband Öffentlicher Dienstleistungen, Berlin, S. 74-101.

- Röber, Manfred (Hrsg.) (2012), *Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit: Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance*, Berlin.
- Rogers, Everett M. (1995), *Diffusion of Innovations*, 4. Auflage, New York.
- Ruter, Rudolf X. (2008), *Public Corporate Governance Kodex – Der Weg ist das Ziel*, in: *Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft*, Heft 27, *Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft*, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 102-107.
- Ruter, Rudolf X. und Markus Häfele (2007), *Public Corporate Governance Kodex – Herausforderung für die öffentliche Hand*, in: *Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor – Ein Handbuch*, hrsg. von Martin Brüggemeier, Reinbert Schauer und Kuno Schedler, Stuttgart, S. 355-362.
- Ruter, Rudolf X. und Thomas Müller-Marqués Berger (2003), *Corporate Governance und öffentliche Unternehmen*, in: *Deutscher Corporate Governance Kodex*, hrsg. von Norbert Pfitzer und Peter Oser, Stuttgart, S. 405-436.
- Ruter, Rudolf X., Karin Sahr und Georg Waldersee (Hrsg.) (2005), *Public Corporate Governance: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*, Wiesbaden.
- Schaefer, Christina und Ludwig Theuvsen (Hrsg.) (2008), *Public Corporate Governance. Bestandsaufnahmen und Perspektiven*, Beiheft 36, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Baden-Baden.
- Schäfer, Ute (2008), *Die komparativen Besonderheiten des Leipziger Corporate Governance Kodex für eine zielführende und wirkungsvolle Beteiligungssteuerung und Unternehmensführung*, in: *Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft*, Heft 27, *Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft*, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 83-96.
- Schedler, Kuno, Alexander Gulde und Simone Suter (2007), *Corporate Governance öffentlicher Unternehmen, Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen*, St. Gallen.
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller (2011), *New Public Management*, 5. Auflage, Bern–Stuttgart–Wien.
- Schefzyk, Olaf (2000), *Der kommunale Beteiligungsbericht: ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen*, Band 35, *Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster*, Köln.
- Schulz-Nieswandt, Frank (2008), *Zur Einführung: Ein Corporate Governance Kodex für das öffentliche Wirtschaften?*, in: *Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft*, Heft 27, *Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft*, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 7-18.
- Schwarting, Gunnar (2004), *Beteiligungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung – Einige wenig beachtete Aspekte*, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 7. Jg., Heft 4, S. 342-354.
- Seiwald, Johann, Renate Meyer, Gerhard Hammerschmid, Isabell Egger-Peitler und Markus A. Höllerer (2012), *Neue Wege des Haushaltsmanagements – Internationale Erfahrungen, Herausforderungen und Trends*, Sonderband 40, Berlin.
- Srocke, Isabell (2005), *Sanktionsmechanismen eines Public Corporate Governance Kodex*, in: *Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung*, hrsg. von Dietrich Budäus, Wiesbaden, S. 311-324.
- Strang, David und Sarah A. Soule (1998), *Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid Corns to Poison Bills*, in: *Annual Review of Sociology*, 24. Jg., S. 265-290.
- Suchman, Mark C. (1995), *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, in: *Academy of Management Review*, 20. Jg., Heft 3, S. 571-610.
- Theuvsen, Ludwig und Mechthild Frentrup (2008), *Public Corporate Governance und Transparenz öffentlicher Unternehmen*, in: *Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Beiheft 36, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, S. 131-149.
- Thöne, Gabriele (2008), *Public Corporate Governance im Land Berlin*, in: *Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft*, Heft 27, *Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft*, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 97-101.
- Tolbert, Pamela S. und Lynne G. Zucker (1983), *Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935*, in: *Administrative Science Quarterly*, 28. Jg., Heft 1, S. 22-39.
- Van Thiel, Sandra, Koen Verhoest, Geert Bouckaert und Per Læg Reid (2012), *Lessons and Recommendations for the Practice of Agencification*, in: *Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries*, hrsg. von Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert und Per Læg Reid, London, S. 413-439.
- Verhoest, Koen, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert und Per Læg Reid (Hrsg.) (2012), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, London.
- Walgenbach, Peter (2011), *Das Ende der Organisationsgesellschaft und die Wiederentdeckung der Organisation*, in: *Die Betriebswirtschaft*, 71. Jg., Heft 5, S. 443-462.
- Walgenbach, Peter und Renate Meyer (2008), *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*, Stuttgart.
- Weltbank (1989), *Sub Sahara Africa. From Crisis to Sustainable Growth*, The World Bank, Washington D.C.
- Weltbank (1994), *Governance. The World Bank's Experience, Development in Practice*, The World Bank, Washington D.C.
- Williamson, Oliver E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications – A Study in the Economics of Internal Organization*, New York.

- Witte, Eberhard und Jürgen Hauschildt (1966), Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt. Betriebswirtschaftliche Studie zu einer Zielkonzeption der öffentlichen Unternehmung, Berlin.
- Wolf, Joachim (2013), Organisation, Management, Unternehmensführung: Theorien, Praxisbeispiele und Kritik, 5. Auflage, Wiesbaden.
- Zattoni, Alessandro und Francesca Cuomo (2008), Why Adopt Codes of Good Governance? A Comparison of Institutional and Efficiency Perspectives, in: Corporate Governance: An International Review, 16. Jg., Heft 1, S. 1-15.
- Zuckmayer, Carl (2009), Der Hauptmann von Köpenick, 77. Auflage, Frankfurt am Main.

Anhang zu Abbildung 1

Zielkategorien (Anzahl der Nennungen): Einzelziel-Topoi (Anzahl der Nennungen)

- (externe) Transparenz* (12): (durchgängige) (Unternehmens)Transparenz der Beteiligungsunternehmen gewährleisten/verbessern/steigern/erhöhen (12);
- Vertrauen (von externen Stakeholdern)* (11): in Entscheidung aus Verwaltung, Politik (8); in Unternehmensführung und in die Leitung (2); das Vertrauen der BürgerInnen, Öffentlichkeit, MitarbeiterInnen (1);
- Kontrolle* (6): Kontrolle der Beteiligungsunternehmen erhöhen (6); Beteiligungssteuerung und -aufsicht (11): Aufgabenerfüllung im Sinne eines Beteiligungscontrolling erleichtern (5); wesentliche Regeln, Standards und Handlungsempfehlungen für Steuerung und Überwachung der Beteiligungsunternehmen aufzustellen/abzubilden (2); verantwortungsvolle Überwachung bei den Beteiligungsunternehmen sicherstellen (4);
- Unternehmensführung* (10): verantwortungsvolle Unternehmensführung bei den Beteiligungsunternehmen sicherstellen/verbessern (8); wesentliche Regeln, Standards und Handlungsempfehlungen für Leitung der Beteiligungsunternehmen aufzustellen/abzubilden (2);
- Zusammenwirken der und Informationsfluss zwischen den Organen* (19): Standards für das Zusammenwirken aller Beteiligter (Stadtverordnetenversammlung, Hauptausschuss, Gemeinderat, Stadtverwaltung, Gesellschaftern, Aufsichtsrat, Beteiligungsgesellschaften und Geschäftsführung) definieren/festlegen (10); Informationsfluss zwischen Beteiligungsunternehmen und -verwaltung/Stadt zu verbessern (5); effiziente Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsrat und Geschäftsführung zu fördern und zu unterstützen (4);
- Gemeinwohl und andere übergeordnete Interessen* (23): Ausrichtung der Unternehmen am Gemeinwohl absichern/gewährleisten (9); Erfüllung öffentlichen Interesses absichern/gewährleisten (6); Orientierung am wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen (4); Ausrichtung der Unternehmen an nachhaltiger Ressourcenschonung breitenwirksam darzulegen (1); Einhaltung der Regelungen der Kommunalverfassungen gewährleisten (1); strikte Beachtung und Förderung der Rechte der ArbeitnehmerInnen in den Unternehmen zu gewährleisten (1); Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Stadt durch qualifizierte und einheitliche Leitungs- und Aufsichtsstrukturen zu erhöhen und dadurch Wirtschaftsstandort stärken (1)