

Mike Dietrich und Jochen Struwe

Corporate Governance in der kommunalen Daseinsvorsorge

Effizientere Unternehmensführung bei öffentlichen Ver- und Entsorgern

*Aufsichtsgremien; Daseinsvorsorge; Management Cockpit; öffentliche Unternehmen;
öffentliche Ver- und Entsorger; Public Corporate Governance*

Effizienz ist nach DIN EN ISO 9000:2000 das Verhältnis zwischen dem erzielten Ergebnis und den dabei eingesetzten Mitteln. Kennzeichnend für ein effizientes Verhalten ist nicht das alleinige Erreichen eines gegebenen, „richtigen“ Zieles (Effektivität), sondern das Erreichen des Zieles mit einem möglichst geringen Aufwand. „Corporate Governance“ als Schlagwort für effiziente Unternehmensführung spielt dabei seit Jahren bei privaten börsennotierten Firmen eine bedeutende Rolle. Öffentliche Unternehmen wurden bei der Diskussion um Corporate Governance bisher kaum näher betrachtet, was u.a. im Fehlen eines Public Corporate Governance Kodex als Komplement zum Deutschen Corporate Governance Kodex (für börsennotierte Privatunternehmen) deutlich wird. Doch gerade die Effizienz gewinnt im öffentlichen Bereich mit Blick auf die Finanzsituation der Länder und Kommunen immer mehr an Bedeutung.

I. Einleitung

„The directors of such [public] companies, however, being the managers rather of other people’s money than of their own, it cannot well be expected, that they should watch over it with the same anxious vigilance with which the partners in a private copartnery frequently watch over their own ... Negligence and profusion, therefore, must always prevail, more or less, in the management of the affairs of such a company.”¹

Das Problem des Wirtschaftens mit dem Geld Anderer, das Adam Smith 1776 beschrieb, zeigt die eigentliche Aufgabenstellung einer „Public Corporate Governance“: *Wirtschaftlich effiziente Führung eines öffentlichen Unternehmens mit dem Ziel der Umsetzung ei-*

1 Smith (1904), Book V, Ch. I, Part III, Art. 1.2.

nes öffentlichen Zwecks unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit und Risikominimierung zum Wohl der Bürger.

Aus dem angelsächsischen Raum kommend, wurde Corporate Governance seit den neunziger Jahren auch in Deutschland zunehmend zum Thema. Ziel der Corporate Governance ist es u.a., durch verbesserte Kommunikation und Zusammenarbeit der Führungsgremien in einem Unternehmen die wirtschaftlichen Risiken so klein wie möglich zu halten. Mit Einführung des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK)² und dessen Verankerung im Aktiengesetz³ ist Corporate Governance heute ein Leitbild der Führung zunächst börsennotierter Unternehmen. In der Präambel des DCGK wird allerdings ausdrücklich betont, dass auch nicht börsennotierten Unternehmen die Beachtung des Kodex empfohlen wird.

Öffentliche Unternehmen, und hier speziell der große Bereich der Ver- und Entsorger, wurden dabei scheinbar übergangen; zumindest fehlt bis heute ein allgemein anerkannter Public Corporate Governance Kodex (PCGK). Im Folgenden soll aufgezeigt werden, wie wichtig ein solcher Kodex bzw. Corporate-Governance-Ansätze für öffentliche Unternehmen sein können.

II. Sinn und Zweck der Corporate Governance

Zwei Hauptfunktionen des DCGK lassen sich feststellen:

– Kommunikationsfunktion:

Da die gesetzlichen Grundlagen für die – dualistische, ggf. mitbestimmte – Führung von Unternehmen in Deutschland an verschiedenen Stellen zu finden sind (z.B. AktG, HGB, Mitbestimmungsgesetze), ist es insbesondere für internationale Investoren schwierig, die Führung deutscher Unternehmen zu verstehen. Die Funktion des DCGK, Maßstäbe der deutschen Unternehmensführung in einem Kodex zusammenzutragen und diese nach außen zu kommunizieren, soll den Standort Deutschland für Investoren und Anleger attraktiver machen.⁴

– Ordnungsfunktion:

Im Sinne eines Best-Practice-Kodex soll der DCGK die rechtlichen Regeln der Unternehmensführung um Vorschläge ergänzen, die im Endeffekt in einer guten, nachhaltigen und verantwortungsvollen (gegenüber Shareholdern *und* Stakeholdern) Unternehmensführung resultieren. Die Führungsgremien werden somit zur Ordnung gerufen.⁵

Dass Corporate Governance über den DCGK hinaus weitere Anforderungen z.B. an Gesellschaft und Verantwortung setzt, zeigen die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veröffentlichten Corporate-Governance-

2 Erste Fassung vom 26. Februar 2002, zweite Fassung vom 07. November 2002, dritte Fassung vom 21. Mai 2003, vierte und derzeit gültige Fassung vom 02. Juni 2005.

3 Vgl. § 161 AktG.

4 Vgl. Ringleb u.a. (2003), S. 28 sowie Pfitzer/Oser (2003), S. 17.

5 Vgl. Ringleb u.a. (2003), S. 29.

Grundsätze.⁶ Diese Prinzipien dienten dem Frankfurter Initiativkreis im Januar 2000 als Grundlage bei der Erstellung seines „Code of Best Practice“.⁷ Die OECD-Grundsätze richten sich, ähnlich wie der DCGK, hauptsächlich an börsennotierte finanzielle und nicht finanzielle Unternehmen; die OECD stellt jedoch klar, dass ihre Grundsätze „auch ein nützliches Instrument zur Verbesserung der Unternehmensführung in nicht börsennotierten Unternehmen darstellen, wie bspw. in Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und staatlichen Unternehmen“.⁸ Die OECD macht in ihren Corporate-Governance-Grundsätzen die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmensführung gegenüber Shareholdern, aber besonders auch Stakeholdern deutlich. OECD-Grundsatz IV spricht den Effekt der Corporate Governance auf das Gemeinwohl an, nach dem eine gute Unternehmensführung zu einem finanziell intakten (gesunden⁹) Unternehmen führen kann, welches u.U. Arbeitsplätze anbietet und somit zum Wohlstand beiträgt.

Im privaten Sektor fällt die Aufgabe, ein Unternehmen verantwortungsvoll und nachhaltig zu führen, regelmäßig als „Nebenprodukt“ des gewinnmaximierenden Wirtschaftens unter Marktbedingungen an.

Beides, Gewinnmaximierung und marktliche Konkurrenzsituation, sind wegen des Vorranges des öffentlichen Zwecks und der finanziellen Absicherung der Unternehmen durch die öffentliche Hand¹⁰ nicht die entscheidenden Stellgrößen öffentlicher Unternehmen. Dabei könnten durch eine effiziente Führung öffentlicher Unternehmen die bei privaten Unternehmen bereits vorhandenen jährlichen drei bis vier Prozent an Verbesserungspotenzial¹¹ ebenfalls offen gelegt werden.

III. Analyse – Stand Public Corporate Governance

„Öffentliche Unternehmen sind in der Corporate-Governance-Diskussion vergessen worden, [...]“.¹² Diese Diagnose führt gerade beim Blick auf die Haushaltssituation von Staat und Kommunen zu der Frage nach den Folgen dieses Vergessens. Die Dringlichkeit einer entsprechenden Antwort wird durch regelmäßige Berichterstattung von Mängeln und Effizienzproblemen bei öffentlichen Ver- und Entsorgern in den Schwarzbüchern des Bundes der Steuerzahler¹³ oder den Jahrbüchern der Rechnungshöfe der Bundesländer¹⁴ weiter verstärkt. Auch wenn man aufgebauschte Skandalisierung zur Erregung öffentlicher Aufmerksamkeit abrechnet, fällt auf, dass mehr als ein Drittel der öffentlichen Ver- und

6 OECD-Principles of Corporate Governance, Deutsche Version, Fassung: 22. April 2004.

7 Vgl. Pfitzer/Oser (2003), S. 15.

8 OECD-Grundsätze der Corporate Governance, Neufassung 2004, S. 11.

9 OECD-Grundsatz IV.

10 Vgl. Eickmeyer/Bissinger (2002), S. 102, Abb. 14.

11 Vgl. Schwintowski (2001), S. 611.

12 Schwintowski, a.a.O., S. 607.

13 Vgl. Bund der Steuerzahler, Schwarzbücher.

14 Bspw. Jahresbericht 2000 des Rechnungshofs von Berlin, S. 110; Jahresbericht 2002 Landesrechnungshof Brandenburg, S. 181; Jahresbericht 2000 der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 240; Bemerkungen 2002 des Hessischen Rechnungshofs, S. 243; Jahresbericht 2002 des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, S. 247; Jahresbericht 2000 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen, S. 206; Jahresbericht 2000 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, S. 94.

Entsorger defizitär wirtschaften.¹⁵ So erzielten 1.366 von 3.912 überprüften öffentlichen Ver- und Entsorgern im Jahr 2000 einen Jahresverlust bzw. -fehlbetrag:

Aufgabenbereich	Anzahl	davon auf Überschüsse, bzw. Fehlbeträge geprüft:	mit Jahresgewinn / - überschuss		mit Jahresverlust / - fehlbetrag	
			Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Abwasserbeseitigung	1.249	1.135	681	60,00%	454	40,00%
Abfallbeseitigung	476	441	316	71,66%	125	28,34%
Elektrizitätsunternehmen	209	180	156	86,67%	24	13,33%
Gasunternehmen	127	110	92	83,64%	18	16,36%
Wasserunternehmen	1.568	1.377	789	57,30%	588	42,70%
Kombinierte Versorgungsunt.	723	669	512	76,53%	157	23,47%
Insgesamt	4.352	3.912	2.546	65,08%	1.366	34,92%

Tab. 1: Öffentliche Ver- und Entsorger: Unternehmen mit Jahresgewinnen bzw. -verlusten 2000

Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenanfrage

Den größten Verlust fuhren dabei die in ihrer Bilanzsumme stärksten Aufgabenbereiche Abwasserbeseitigung (Bilanzsumme von rund 61,4 Milliarden Euro) mit 40,0% sowie Wasserunternehmen (Bilanzsumme von rund 31,1 Milliarden Euro) mit 42,7% ein.¹⁶

Der Anteil der Unternehmen mit Jahresverlusten bzw. -fehlbeträgen lässt sich sicher nicht allein auf mögliche Misswirtschaft oder Ineffizienz bei der Unternehmensführung und -kontrolle zurückführen. Mit Blick auf die öffentliche Verschuldung in Deutschland wird allerdings deutlich, dass sich die öffentliche Hand defizitäre Unternehmen nicht mehr leisten kann.

Bei der Suche nach Gründen für Misswirtschaft bei öffentlichen Unternehmen muss zunächst auf den Unterschied zwischen gewinnorientierten und nichtgewinnorientierten Unternehmen eingegangen werden. Unter nichtgewinnorientiert fallen öffentliche Einrichtungen, deren Betrieb Kosten verursacht und die – auch wegen politischer Vorgaben – nicht gewinnbringend, oft nicht einmal kostendeckend zu führen sind, und die somit wenig attraktiv für private Investoren sind (zumeist Museen, Schwimmbäder, Orchester).¹⁷

Die Einteilung in gewinnorientiert und nichtgewinnorientiert ist nicht zu verwechseln mit der im Gemeinderecht zu findenden Unterscheidung in wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Unternehmen. Speziell die Abwasserreinigung oder die Abfallwirtschaft als Teil des Umweltschutzes (und somit z.B. nach GemO RP als nichtwirtschaftlich eingestuft) unterliegt einem großen Wettbewerb¹⁸ und wird gewinnorientiert geführt.¹⁹ Insbesondere für diese Betriebe ist die Kosteneffizienz von Bedeutung.

Doch der Blick auf die Kosteneffizienz alleine führte bisher nicht zu einer guten Corporate Governance. Was sind die Gründe hierfür? Eickhof versucht aufgrund bürokratiethoerischer Erklärungsansätze eine Antwort auf diese Frage zu geben und

15 Vgl. Statistisches Bundesamt, FEU-Statistik zur Unternehmenslandschaft, (1997).

16 Vgl. FEU-Statistik 2000, Statistisches Bundesamt, Datenanfrage.

17 Vgl. Schwintowski, a.a.O., S. 610.

18 Vgl. Tomerius (1999), S. 20.

19 Vgl. Schwintowski, a.a.O., S. 612.

greift dazu auf die Bürokratiemodelle von Williamson (1964) und Niskanen (1971) zurück. Diese besagen, dass Ineffizienzen zum einen durch die Absicht, eigene Budgets zu maximieren und auszuschöpfen, und zum anderen durch das Ausnutzen von intransparenten Handlungsgefügen („diskretionäre Handlungsspielräume“ durch von Kontrollinstanzen nicht komplett beaufsichtigte Aufgabenbereiche) entstehen. Beide Bürokratiemodelle beschreiben die Nutzensteigerung des Individuums als kontraproduktiv für eine effiziente Umsetzung von Unternehmenszielen.²⁰

Das Ziel eines Unternehmens am Markt zu Überleben (Konkursrisiko), welches bei privaten Unternehmen zu einer weiteren Effizienzsteigerung führt, ist durch die scheinbare²¹ Konkursunfähigkeit öffentlicher Unternehmen beeinträchtigt. Da der Staat Kapitalgeber ist, stünden für finanzielle Engpässe vermeintlich unbegrenzt finanzielle Mittel zur Verfügung. Davon ist heute sicher nicht mehr auszugehen. Gerade für die kapitalintensive öffentliche Ver- und Entsorgung wären jährliche Effizienzsteigerungen von drei bis vier Prozent der Kosten mit erheblichen Entlastungen der Gebührenzahler verbunden.²²

IV. Synthese – Ansätze einer Corporate Governance für öffentliche Ver- und Entsorger

1. Rechtliche Anknüpfungspunkte der Public Corporate Governance

Genau so wie das TransPuG²³ die Bedeutung des DCGK für die Privatwirtschaft – wenn auch als „soft law“ – codifizierte, sollte ein solcher Rechtsrahmen für öffentliche Unternehmen geschaffen werden.

Siekmann²⁴ beschreibt ein „verfassungsrechtliches Bedenken“ in Bezug auf einen „gesamtstaatlich wirksamen Kodex für Aufbau und Leitung öffentlich-rechtlicher Unternehmen, [...] soweit Unternehmen der Länder oder der Kommunen erfasst werden.“²⁵ Er begründet dies durch die möglichen Einschränkungen der Organisationshoheit.²⁶

Kommunen verfolgen auf der Grundlage ihrer Organisationshoheit nach § 28 Abs. 2 GG u.a. das Ziel, eine funktionierende Daseinsvorsorge²⁷ zum Wohle des Bürgers auszuüben. Ob ein PCGK im Bereich der Ver- und Entsorgung dabei die Organisationshoheit einschränken würde, ist zu bezweifeln; er würde sie durch seine Empfehlungen eher unterstützen. Die Kommunen sollen ähnlich wie beim DCGK nicht dazu gezwungen werden,

20 Vgl. Eickhof, Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem, S. 4.

21 Vgl. Schwintowski, a.a.O., S. 609.

22 Hierzu Bundesrechnungshof, Pressemitteilung vom 07. Mai 2004, a.a.O., S. 3.

23 Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts, zu Transparenz und Publizität (Transparenz- und Publizitätsgesetz) vom 19. Juli 2002 (BGBl. I S. 2681).

24 Siekmann (1995).

25 Siekmann, a.a.O., S. 19.

26 Vgl. Siekmann, a.a.O., S. 19 f.

27 Zur Begrifflichkeit vgl. Schwintowski (2003), S. 283 ff.

den Kodex in allen Einzelheiten einzuhalten. Sollten einzelne Empfehlungen nicht eingehalten werden, so sollten die Gründe dafür offen gelegt werden.²⁸

Die nächsten Punkte zeigen die deutlichsten Parallelen zwischen bestehendem Recht und den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance bzw. dem DCGK mit Blick auf öffentliche Ver- und Entsorger auf.

a) Landesrecht

Ver- und Entsorger dienen der kommunalen Daseinsvorsorge; somit sind rechtliche Anknüpfungspunkte für Corporate-Governance-Ansätze hauptsächlich im entsprechenden Landesrecht zu suchen.

Gemeindefirtschaftsrecht:

Als Grundlage zur Erstellung eines PCGK und dessen Verankerung, vorzugsweise im Gemeindefirtschaftsrecht der Gemeindeordnungen, können die in verschiedenen Gemeindeordnungen angeführten Wirtschaftlichkeitsgrundsätze²⁹ genutzt werden.

Die öffentlichen Ver- und Entsorger zählen nach verschiedenen Gemeindeordnungen zu den nichtwirtschaftlichen Unternehmen, doch sind auch diese Unternehmen und Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten unter der Bedingung der Nachhaltigkeit zu führen³⁰. Diese Gesichtspunkte werden i.d.R. nicht näher konkretisiert und sollten deshalb als weiterer Teil eines PCGK spezifiziert werden.

Die von der OECD in ihrem fünften Grundsatz geforderte Offenlegungspflicht³¹ i.V.m. DCGK Nr. 2.2.1 findet sich ebenfalls im Gemeindefirtschaftsrecht. Dort wird gefordert, dass im Jahresbericht oder im Lagebericht auf die Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung und die Zweckerreichung eingegangen wird³². So soll bspw. nach § 99 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO der Lagebericht *den Geschäftsverlauf und die Lage des Unternehmens so darstellen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Gesamtbild vermittelt wird*. Dies bezieht sich insbesondere auf Unternehmensvorgänge von besonderer Bedeutung, die während des letzten Geschäftsjahres eingetreten sind³³ und auf die voraussichtliche Entwicklung des Unternehmens im kommenden Geschäftsjahr.³⁴ Die Veröffentlichung von Jahresbericht und Lageplan³⁵ sowie die Möglichkeit der Einsichtnahme durch die Bevölkerung dienen gleichermaßen der Transparenz wie der Kommunikation.³⁶

Eigenbetriebsgesetze/-verordnungen:

Nachfolgend werden generelle Vorgaben aufgezeigt, die von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ausgeprägt sind (bspw. bei der Prüfung von Betriebsergebnissen):

28 Prinzip von „comply or explain“.

29 Vgl. bspw. Art. 95 Abs. 1 GO BY, § 107 GO BB, § 127a HGO, § 114 NGO sowie § 109 GO NW.

30 Vgl. bspw. § 68 Abs. 2 KV MV, § 127a HGO.

31 Vgl. OECD-Grundsatz V Abs. A.

32 Vgl. § 108 Abs. 2 Nr. 2 GO NW.

33 Passend hierzu OECD-Grundsatz V Abs. A.

34 Passend hierzu i.V.m. Frühwarnsystemen OECD-Grundsatz V Abs. A Nr. 6.

35 Vgl. § 105 Abs. 1 Nr. 2b GO BW sowie § 71 Abs. 1 Nr. 1b KV MV.

36 Vgl. OECD-Grundsatz V.

So ist für die dauernde technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigenbetriebs zu sorgen³⁷, um damit auf die Erhaltung des Sondervermögens zu achten.³⁸ Diese Ansprüche kommen den Forderungen des OECD-Grundsatzes VI Abs. D sowie der Bindung der Unternehmensführung an das Unternehmensinteresse nach DCGK Nr. 4.1.1 nahe.

Öffentlich bekannt zu geben sind die den Erfolg des Eigenbetriebes betreffenden Schriften wie der Beschluss über die Feststellung des Jahresabschlusses, der Bestätigungsvermerk des Prüfers oder der Vermerk über dessen Versagung, die beschlossene Verwendung des Jahresgewinns oder die Behandlung des Jahresverlustes. Im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung sind der Jahresabschluss und der Lagebericht öffentlich auszulegen, wobei in der Bekanntmachung auf die Auslegung hinzuweisen ist.³⁹ Diese Offenlegung entspricht dem OECD-Grundsatz V Abs. A. Der Zusatz „ortsüblich bekannt zu geben“ kommt der Forderung des OECD-Grundsatzes V Abs. E sowie des DCGK Nr. 6.4 nahe, nach denen Informationen allgemein zugänglich (bspw. über das Internet) sein sollen.

Jahresabschluss und Lagebericht sind nach den gesetzlichen Vorschriften zu prüfen.⁴⁰ Eine vergleichbare Prüfung ist ebenfalls in dem OECD-Grundsatz V Abs. C und DCGK Nr. 7.2 gefordert.

Im DCKG Nr. 3.4 wird dem Vorstand auferlegt, den Aufsichtsrat „regelmäßig, zeitnah und umfassend über alle für das Unternehmen relevanten Fragen der Planung, der Geschäftsentwicklung, der Risikolage und des Risikomanagements“ zu informieren. Ähnlich verhält es sich im Eigenbetrieb, in dem die Werkleitung den ersten Bürgermeister und den Werkausschuss regelmäßig über die Abwicklung des Vermögens- und des Erfolgsplans schriftlich unterrichtet.⁴¹

Zweckverbandsgesetze und interkommunale Gesetzesvorschriften:

Grundlegend für die Wirtschaftsführung eines Zweckverbandes (soweit gesetzliche Regelungen nichts Anderes vorschreiben) ist das jeweilige Gemeindegewirtschaftsrecht⁴² bzw. bei solchen Zweckverbänden, die ähnlich wie ein Eigenbetrieb geführt werden, das Eigenbetriebsrecht.

Die untersuchten Zweckverbandsgesetze gehen weder explizit auf die Vorschriften zur Tätigkeit der Führungsgremien ein, noch stellen sie Anforderungen an die Personen, die in den Vorstand oder als Vertreter der Verbandsmitglieder an der Versammlung teilnehmen.⁴³

37 Vgl. bspw. § 6 Abs. 1 Satz 1 EBV BY, § 11 Abs. 1 Satz 1 EigBGes HE sowie § 8 Abs. 1 Satz 1 EigVO MV.

38 Vgl. bspw. § 10 Abs. 1 Satz 2 EigAnVO RP, § 7 Abs. 1 Satz 2 EigVO SL sowie § 12 Abs. 2 Satz 3 Sächs EigBG.

39 Vgl. bspw. § 25 Abs. 4 EBV BY, § 27 Abs. 4 EigBGes HE sowie § 26 Abs. 3 EigVO NW.

40 Vgl. bspw. § 25 Abs. 2 Satz 1 u. 3 EBV BY, § 27 Abs. 2 Satz 1 u. 2. EigAnVO RP sowie § 18 Abs. 3 Satz 1 EigBG LSA.

41 Vgl. bspw. § 19 Satz 1 EBV BY, § 4 Abs. 2 EigG BE, § 4 Abs. 2 Satz 1 EigBGes HE sowie § 18 EigVO MV.

42 Vgl. bspw. § 8 Abs. 1 GkG NW, § 7 Abs. 1 ZwVG RP sowie § 3 Abs. 2 KGG SL.

43 Ausnahme: hauptamtliche Zweckverbandsvorstände.

b) Bundesrecht

Auch im Bundesrecht lassen sich eingeschränkt Anknüpfungspunkte für Public Corporate Governance finden. Dabei gibt es Corporate-Governance-Ansätze u.a. in der Bundeshaushaltsordnung für Bundesbeteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen⁴⁴ und im Haushaltsgrundsätzegesetz für Betriebe des Bundes und der Länder. Diese betreffen die Aufstellung eines Wirtschaftsplans⁴⁵, die Prüfung der Betätigung des Bundes oder des Landes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts⁴⁶ sowie den für Ver- und Entsorger wichtigen § 53 HGrG, der insbesondere das Recht einer Gebietskörperschaft auf Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung im Rahmen der Abschlussprüfung vorsieht.

Weitere Rechtsquellen finden sich im AktG und GmbHG: Auch für öffentliche AGs gilt das Aktienrecht⁴⁷ und somit § 161 AktG, der eine Entsprechenserklärung des Vorstandes und des Aufsichtsrates einer *börsennotierten* AG in Bezug auf die Umsetzung der Forderungen des DCGK im Sinne von „comply or explain“ verlangt.

Da es nach aktuellem Kenntnisstand keine börsennotierte öffentliche AG in Deutschland gibt⁴⁸, gilt dieser Paragraph zwar nicht direkt für öffentliche AGs, jedoch sollte gerade in öffentlichen Unternehmen zur Steigerung der Transparenz und Publizität geprüft werden, ob eine Entsprechenserklärung zum DCGK abgegeben werden soll. Die aktuelle Diskussion um die Offenlegung der Vorstandsbezüge auch in öffentlichen Unternehmen zeigt sehr deutlich, dass hier noch Einstellungsdefizite zu beseitigen sind.

2. Sollzustand – Public Corporate Governance Strategie

Nach dem DCGK soll Transparenz hauptsächlich für Finanzgeber (Shareholder) börsennotierter Unternehmen geschaffen werden. Bei der Public Corporate Governance soll Transparenz zur Nachvollziehbarkeit der Kapitalverwertung bei öffentlichen Ver- und Entsorgern gegenüber deren Finanzgebern, den Bürgern, im Vordergrund stehen (Stichwort „citizen value“).

Die Schwierigkeit in der Erstellung eines allgemein gültigen PCGK für öffentliche Ver- und Entsorger sowie sonstige öffentliche Unternehmen besteht zunächst in den teilweise doch unterschiedlichen Vorgaben der Länder speziell im Gemeindefinanzrecht, das keinen einheitlichen Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung festlegt. Ziel sollte jedoch die Schaffung von *Best-Practice-Ansätzen* sein, die allgemein gültig für alle öffentlichen Ver- und Entsorger in Deutschland sind, gleich welcher Rechtsform und in welchem Bundesland.

Die folgenden Ansätze für Public Corporate Governance zeigen für die einzelnen Rechtsformen sowie rechtsformübergreifend einen Sollzustand auf. Im Folgenden sind v.a. die

44 Vgl. bspw. u.a. § 7, §§ 65-69 sowie § 92 BHO.

45 Vgl. § 18 Abs. 1 HGrG.

46 Vgl. § 44 HGrG.

47 Vgl. hierzu Art. 72 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („konkurrierende Gesetzgebung“).

48 Telefonat mit Herrn Thomas Kremer, Geschäftsstelle Regierungskommission DCGK vom 05. Juni 2004.

Ansätze aufgeführt, die nicht durch den DCGK oder die OECD-Grundsätze abgedeckt sind bzw. die über die bestehenden Best-Practice-Ansätze hinausgehen. Die Formulierung „soll“ ist in Anlehnung an den DCGK als Aufforderung, die Formulierung „sollte“ oder „könnte“ als Empfehlung gedacht.⁴⁹

a) Eigenbetrieb

Werkleitung:

Bei erfolgsgefährdenden Mindererträgen und unvorhersehbaren negativen Entwicklungen des Eigenbetriebes soll neben dem Bürgermeister, der Werkleitung und dem Werkausschuss auch der Kämmerer durch die Werkleitung unterrichtet werden.

Werkausschuss:

Die Mitglieder des Werkausschusses sollen die für ihr Amt erforderliche Sachkunde und Erfahrung besitzen.

Kämmerer:

Die Bedeutung des Kämmerers soll untersucht werden und dessen mögliche Einbindung als Kontrollorgan im Rahmen der internen Revision überprüft werden. Dabei soll ihm ein Unterrichtsrecht über alle den Eigenbetrieb betreffenden finanziellen Belange eingeräumt werden.

b) Zweckverband

Verbandsvorstand:

Wird ein hauptamtlicher Verbandsvorsteher eingesetzt, so soll dies nur eine Person sein, die aufgrund ihrer Ausbildung, ihres Fachwissen und ihrer Integrität fähig ist, die Vorstandstätigkeit zum Wohle des Zweckverbandes und des Bürgers wahrzunehmen.⁵⁰

Ein ehrenamtlicher Verbandsvorsteher sollte über das Fachwissen und die Qualifikation verfügen, um die Aufgaben und das Wirtschaften des Zweckverbandes möglichst effizient umsetzen zu können.

Verbandsversammlung:

Ehrenamtliche Vertreter von Mitgliedern in der Verbandsversammlung sowie in Verbandsausschüssen sollten über das Fachwissen und die Qualifikation verfügen, um die Aufgabe und das Wirtschaften des Zweckverbandes möglichst effizient umsetzen zu können.⁵¹

49 Vgl. hierzu Strunk (2003), S. 6 ff.

50 Vgl. bspw. § 17 Abs. 1 Satz 6 GkG NW sowie § 13 Abs. 1 Satz 3 GkZ SH.

51 Vgl. OECD-Grundsatz VI Abs. C sowie OECD-Grundsatz VI Abs. E Nr. 3.

c) Aktiengesellschaft

Vorstand:

Das Vorstandsgremium soll eine Geschäftsordnung erlassen.⁵²

Aufsichtsrat:

Für Geschäfte von grundlegender Bedeutung legen die Satzung oder der Aufsichtsrat Zustimmungsvorbehalte zugunsten des Aufsichtsrats fest.⁵³

Hauptversammlung:

Bei der Ausgestaltung und Änderung der AG-Satzung sollen der Kommune ausreichende Einflussmöglichkeiten eingeräumt werden. Dies zielt insbesondere auf die Umsetzung des Rechts, bestimmte Geschäfte – speziell den Erwerb sowie die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen – nur mit der Zustimmung des Aufsichtsrates zuzulassen.

d) Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Gesellschafterversammlung:

Die Gesellschafterversammlung soll die Befugnisse des Geschäftsführers so ausgestalten, dass eine effiziente Unternehmensführung umzusetzen ist. Sie soll dabei auf eine angemessene Einflussmöglichkeit der Kommune achten.

Es sollten Zeitverträge mit den Geschäftsführern abgeschlossen werden, die nur bei grober Pflichtverletzung zu kündigen sind.⁵⁴

e) Rechtsformübergreifende Ansätze

Vision und Strategien:

Jeder öffentliche Ver- oder Entsorger soll ein Leitbild entwerfen, nach dem es zu handeln gilt.⁵⁵ In ihm soll grundlegend umrissen werden, was das Unternehmen für wen in welcher Weise machen will. Der öffentliche Zweck soll dabei explizit genannt werden.⁵⁶ Das Leitbild/die Vision soll im Gesellschaftsvertrag (oder entsprechenden Verträgen anderer Rechtsformen) abgedruckt werden.

Vorstandsgremien:

Zur Geschäftsführung sollen nur solche Personen berufen werden, die über eine entsprechende Ausbildung und Erfahrung im Einsatzgebiet verfügen.

Geschäftsführer sollten die Möglichkeit erhalten, auf Fort- und Weiterbildungen ihr Fachwissen auf aktuellem Stand zu halten. Dabei sollte eine Grenze von Seminaren oder sonstigen Fort- und Weiterbildungs-Veranstaltungen pro Jahr festgelegt werden.

52 Vgl. DCGK Nr. 4.2.1.

53 Vgl. DCGK Nr. 3.3.

54 Vgl. § 38 Abs. 2 GmbHG.

55 Bspw. das Leitbild der Stadtwerke Essen oder Stadtwerke Aachen.

56 Vgl. OECD-Grundsatz V Abs. A Nr. 2 i.V.m. OECD-Grundsatz VI Abs. D Nr. 1.

Der Vorstand oder ein entsprechendes Organ soll in Zusammenarbeit mit dem Kämmerer und dem Aufsichtsgremium ein an das Unternehmen angepasstes Risikofrühwarnsystem betreiben, um frühzeitig auf mögliche das Unternehmen gefährdende Tendenzen reagieren zu können.⁵⁷

Der Vorstand soll aktiv das Beteiligungsmanagement und -controlling unterstützen.

Aufsichtsgremien:

Mitglieder des Aufsichtsgremiums sollen über die grundlegenden fachlichen Kompetenzen verfügen, um ihrer Funktion als Berater und Aufsicht in vollem Maße nachkommen zu können.

Mitglieder der Aufsichtsgremien sollen die Möglichkeit erhalten, auf Fort- und Weiterbildungen ihr Fachwissen auf aktuellem Stand zu halten. Dabei sollte eine Grenze von Seminaren oder sonstigen Fort- und Weiterbildungs-Veranstaltungen pro Jahr festgelegt werden.

Beteiligungsmanagement:

Berichte, insbesondere Lageberichte, und sonstige das Unternehmen betreffende Informationen sollen spätestens zwei Wochen vor einer Aufsichtsratssitzung jedem Aufsichtsratsmitglied vorliegen.

Im Rahmen einer Mandatsbetreuung sollen speziell bei finanziellen Entscheidungen, die einen in der Satzung festgesetzten Schwellenwert überschreiten, die Beschlussvorlagen durch den Kämmerer oder Fachpersonal des Finanzwesens der Kommunalverwaltung gesichtet und kommentiert werden.

Im Rahmen des Beteiligungscontrollings sollen kontinuierlich die Leistung und Finanzkraft des Unternehmens untersucht und die Informationen der Beteiligungsverwaltung zur Verfügung gestellt werden.⁵⁸

Im Rahmen der Beteiligungsverwaltungen sollen für jedes öffentliche Unternehmen die relevanten Informationen gesammelt werden. Diese sollen für einen in der Satzung festzulegenden Zeitraum, der 15 Jahre nicht unterschreiten sollte, vorzugsweise in digitaler Form gesichert werden.⁵⁹ Die Beteiligungsverwaltung als Teil der Kernverwaltung soll dafür sorgen, dass im Rahmen des Beteiligungsberichtes die Gehälter der Führungs- und Aufsichtsgremien veröffentlicht werden.⁶⁰

Kommunikation und Transparenz:

Die Führungsgremien öffentlicher Ver- u. Entsorger sollen sicherstellen, dass die Bürger die Möglichkeit erhalten, sich über den Erfolg des Unternehmens zu informieren.⁶¹

Bei der Bereitstellung von Informationen sollte der Einsatz von neuen Medien, insbesondere des Internets, ebenso genutzt wie gefördert werden.⁶² Dem Bürger sollen Satzungen, Bilanz sowie Lagebericht zugänglich gemacht werden.⁶³

57 Vgl. KonTraG-Gesetzentwurf, Kommentar zu § 91 Abs. 2 AktG. S. 36.

58 Vgl. Eickmeyer/Bissinger (2002), S. 149.

59 Vgl. „zentrale Aktenverwaltung“ bei Fabry/Augsten (2002), S. 462.

60 Vgl. kritisch Ringleb u.a. (2003), S. 159 ff.; vgl. Reuters, Deutschland (26. Juli 2004).

61 Vgl. Kap. IV, Nr. 1a) über die öffentliche Bekanntmachung der den Erfolg eines Eigenbetriebes betreffenden Schriften.

62 Vgl. „Kommunen ins Netz“, DEMO 2002/06.

63 Vgl. OECD-Grundsatz V Abs. E und DCGK Nr. 6.4.

Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit soll ein Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen den Gemeinden aufgebaut werden.

Code of Conduct:

Im Zusammenhang mit der Diskussion um „Good Governance“ oder „Public Service Ethics“ werden vielfach Verhaltensregeln („Codes of Conduct“) gefordert bzw. aufgestellt, die das Verhalten und die Entscheidungsprozesse der Verantwortlichen steuern sollen.⁶⁴ Derartige Verhaltensregeln werden sowohl für den privaten wie für den öffentlichen Sektor vorgeschlagen und betreffen – beim letztgenannten – sowohl Politik und Verwaltung wie die Aufsichts- und Führungsorgane der öffentlichen Unternehmen. Beispielhaft zu nennen wären die sieben Prinzipien des britischen Committee on Standards in Public Life⁶⁵ (Uneigennützigkeit, persönliche Integrität, Objektivität, Verantwortlichkeit, Transparenz, Aufrichtigkeit, Führung) oder der „Code of Ethics“ der American Society for Public Administration⁶⁶ mit seinen fünf Forderungen (dem öffentlichen Interesse dienen, die Verfassung und das Recht respektieren, persönliche Integrität demonstrieren, ethisch orientierte Organisationen unterstützen, professionelle Arbeit abliefern).

Abschlussprüfung:

Die erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 HGrG soll angewendet werden. Besonders die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages sollten vom Abschlussprüfer untersucht und die Ergebnisse mit dem Jahresbericht veröffentlicht werden.⁶⁷ Bei der Bestellung des Abschlussprüfers ist auf dessen Unabhängigkeit, Kompetenz und Qualifikation zu achten.⁶⁸ Der Abschlussprüfer soll die wesentlichen Ergebnisse seiner Untersuchungen dem Gemeinderat mitteilen.⁶⁹

3. Wege zum Erreichen des Sollzustandes

a) Die Aufsichtsgremien – Fort- und Weiterbildung

Corporate Governance legt Wert auf ein gutes und effizientes Kontrollinstrumentarium, welches als „begleitende kritische Beratung“⁷⁰ im Zusammenspiel mit dem Führungsgremium des Unternehmens für dessen wirtschaftlichen Erfolg bürgt. Damit jedes Mitglied des Aufsichtsgremiums auch Entscheidungen des Aufsichtsgremiums mittragen kann und auf Schwachstellen und Risiken der Unternehmensführung (z.B. in der Bilanz oder Berichten) aufmerksam wird, sollte jedes Mitglied des Aufsichtsrates über einen grundlegenden Wissensschatz in allen ihn betreffenden Wissensgebieten verfügen. Dazu

64 Vgl. Lorig (2004), S. 24 ff.

65 Lord Nolan (1995).

66 Vgl. Sommermann (1998).

67 Vgl. § 53 Abs. 1 Nr. 2c HGrG sowie Tabelle 1 in Kap. III.

68 Vgl. OECD-Grundsatz V Abs. C sowie DCGK Nr. 7.2.1.

69 Vgl. DCGK Nr. 7.2.4.

70 Vgl. Peltzer (2003), S. 60.

zählen Grundlagen auf den Gebieten Volks- und Betriebswirtschaft sowie Recht und Technik, um nur die wichtigsten zu nennen.

Gerade bei den Aufsichtsräten, in die von der Gemeindeversammlung ehrenamtliche Laien berufen werden, ist zurzeit der Standard gegenüber mit Fachkräften ausgestatteten Aufsichtsräten oftmals niedriger.⁷¹

Durch die Wissensvermittlung sollen alle Aufsichtsratsmitglieder in den Zustand versetzt werden, Vorschläge und Geschäfte des Vorstandes nicht nur „abzunicken“, sondern diese verstehen und hinterfragen zu können: Jedes Aufsichtsratsmitglied soll in der Lage sein, vorgelegte Berichte des Vorstandes zu verstehen und auf Schwachstellen und Risiken zu untersuchen. Soll das Aufsichtsgremium nicht nur „beaufsichtigen“, sondern auch „raten“, sind die Anforderungen an die formalen, materiellen und sozialen Kompetenzen der einzelnen Aufsichtsratsmitglieder naturgemäß noch höher. Nur so aber wird auch der ehren- oder nebenamtlich beschickte öffentliche Aufsichtsrat zum echten „Sparringpartner“ des Vorstands.

b) Analyse- und Führungsinstrumente – Management-Cockpit

Die private Wirtschaft bedient sich zum Erreichen eines gewünschten wirtschaftlichen Zieles einer Vielzahl an Analyse- und Führungsmechanismen⁷², die auch vom Public Sektor, soweit noch nicht geschehen, eingesetzt werden könnten.

Die folgenden, beispielhaft aufgeführten Instrumente helfen die strategische Ausrichtung des öffentlichen Ver- oder Versorgungsunternehmens zu überprüfen und im Sinne der Risikominimierung vorausschauend zu handeln.

Kennzahlensysteme:

Ein bereits bei den öffentlichen Ver- und Versorgern verbreitetes Kontrollinstrument sind Kennzahlensysteme.

Kennzahlen ermöglichen die quantitative Erfassung eines bestimmten Leistungsaspekts eines Unternehmens. Eine einzelne Kennzahl hat jedoch beim Blick auf das gesamte Unternehmen nur eine geringe Aussagekraft, weswegen man Kennzahlen aus einem, verschiedenen oder allen Bereichen eines Unternehmens in einem System zusammenträgt und versucht, Beziehungen zwischen den einzelnen Kennzahlen herzustellen.⁷³

Die International Water Association (IWA)⁷⁴ entwickelte speziell für Wasserversorgungsunternehmen ein Kennzahlensystem („Performance Indicators for Water Supply Services“), in welchem die Unternehmen in sechs Kerngeschäftsbereiche eingeteilt werden:

- Water resources – Wasserressourcen,
- Personnel – Personal,
- Physical – Versorgungsanlagen,

71 Vgl. Pfitzer/Oser (2003), S. 420.

72 Vgl. hierzu auch das „Controllingsystem“ bei Lemser (2002), S. 13 f.

73 Vgl. DuPont-Kennzahlensystem oder ZVEI-Kennzahlensystem bei Gladen (2003), S. 92-100.

74 Vgl. International Water Association.

- Operational – Betrieb,
- Quality of Service – Versorgungsqualität und
- Financial – Finanzen.

Für diese Kernbereiche werden Unterbereiche gebildet, für die die Kennzahlen aufgeführt werden.⁷⁵ Werden die Daten in diesem Kennzahlensystem kontinuierlich auf aktuellem Stand gehalten, können insbesondere Auswertungen (z.B. Steigerung der Mitarbeiter-Weiterbildung über die letzten 5 Jahre) stattfinden, die sehr schnell und übersichtlich Aufschluss über eine Vielzahl von unternehmensbezogenen Fragestellungen geben.

Da das IWA-Kennzahlensystem einige Kernbereiche aufführt, die bei jedem öffentlichen Versorger und Entsorger vorkommen (Finanzen, Qualität und Service), könnte dieses IWA-Kennzahlensystem als Grundlage für den Aufbau weiterer Kennzahlensysteme, bspw. in der Gasversorgung, dienen.

Benchmarking:

Einen Anreiz zur Optimierung der Geschäftsführung könnte gerade das Benchmarking bei öffentlichen Ver- und Entsorgern sein. Das kooperative Benchmarking als eine Art der interkommunalen Zusammenarbeit sollte bei der Unternehmensführung öffentlicher Ver- und Entsorger angewendet werden, um durch Wissensaustausch die eigene Unternehmensführung zu verbessern. Dabei sollte das Benchmarking nach dem ersten Einsatz kontinuierlich eingesetzt werden, um laufend Effizienzvergleiche durchführen zu können.

Balanced Scorecard:

Die Balanced Scorecard (BSC) ist bisher bei den öffentlichen Ver- und Entsorgern noch nicht sehr verbreitet.

Als Instrument des strategischen Controllings⁷⁶ ist die BSC ausgeglichen („balanced“) in Bezug auf monetäre wie nichtmonetäre („weiche“) Faktoren und damit mehr als ein normales Kennzahlensystem, welches hauptsächlich monetär messbare Größen (Gewinn, Verlust, Umsatz, etc.) untersucht.⁷⁷

Auf der Grundlage der Balanced Scorecard nach Kaplan und Norton⁷⁸ werden folgend für das Beispiel eines Abwasserentsorgers Ansätze einer Balanced Scorecard entwickelt:

75 Vgl. hierzu auch das von der IWA auf Basis des Kennzahlensystems entwickelte SIGMA Lite - Software-Tool für Kennzahlen und Benchmarking im Wasserfach.

76 Vgl. Reichmann (2001), S. 585.

77 Vgl. Simon/Gathen (2002), S. 156 f.

78 Vgl. Kaplan/Norton (1996), S. 9.

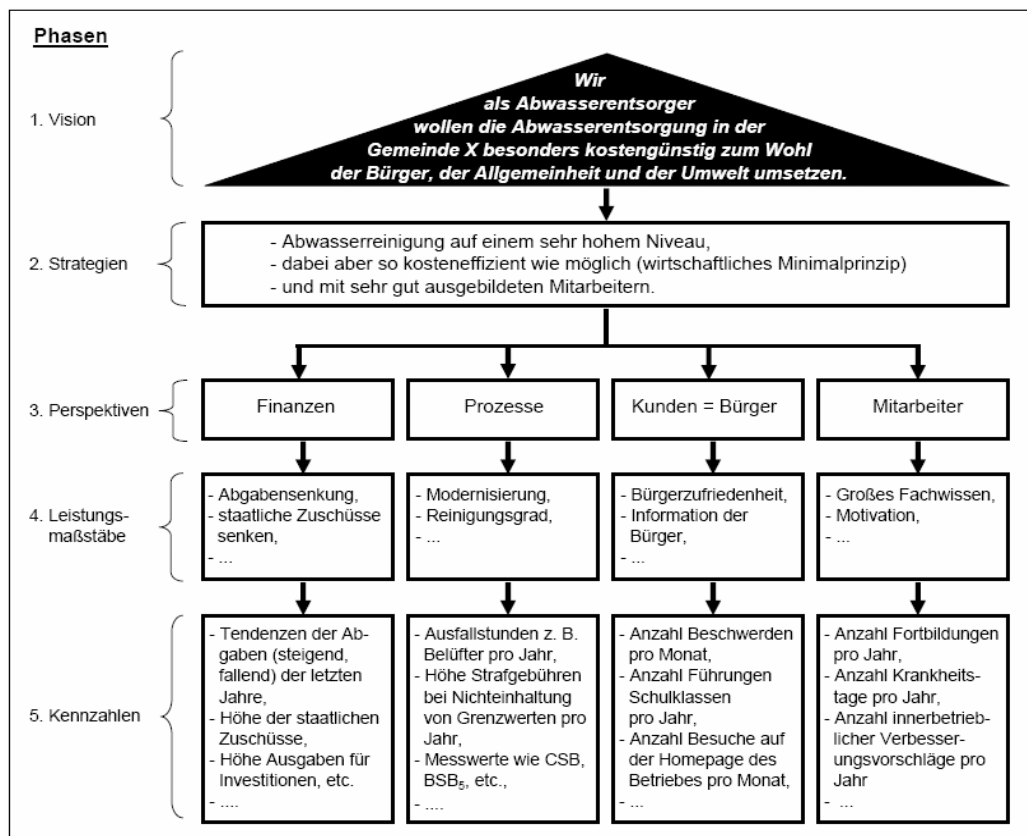


Abb. 1: Balanced Scorecard für ein Abwasserentsorgungsunternehmen

Quelle: Eigene Darstellung

Die Innovations- und Wissensperspektive in der BSC nach Kaplan und Norton wurde für das Abwasserentsorgungsunternehmen durch eine Mitarbeiterperspektive ersetzt. Dies zeigt, dass Balanced Scorecards flexibel auf das Unternehmen anzupassen sind, somit Perspektiven gewechselt, entfernt oder hinzugefügt werden können. So könnte bei größeren Ver- und Entsorgern eine Beteiligungs-Perspektive von Interesse sein, in der das Beteiligungsmanagement bzw. -controlling untersucht und bewertet wird.

Bei den Perspektiven werden in Verbindung mit der Vision und den Strategien Leistungsmaßstäbe definiert, die es in der einzelnen Perspektive zu erreichen gilt. Die dazu passenden Kennzahlen geben Aufschluss über den Erfolg der Umsetzung der Strategien und somit der Vision.

Damit ist die formale Ausführung der BSC zwar abgeschlossen, jedoch erfolgt nun der wichtigste Schritt, die Auswertung. Grundlage hierfür sind Ursache-Wirkungsbeziehungen⁷⁹, die es zu beachten gilt. So kann der Reinigungsgrad in einer Kläranlage unter Verwendung von zusätzlichen Investitionen zwar verbessert werden (positive Ursache), nur kann dadurch wiederum die Abgabenlast beim Bürger steigen (negative Wirkung).

Weitere Instrumente:

Es gibt eine Vielzahl von weiteren Instrumenten, die auch bei den öffentlichen Ver- und Entsorgern angewendet werden können (z.B. Stärken-Schwächen-Analyse, Portfolio- oder Szenario-Analysen). Allerdings: Ein kleiner Abwasser-Eigenbetrieb mit 20 Beschäf-

79 Vgl. hierzu Reichmann (2001), Abb. 277, S. 596.

tigten kann nicht mit den betriebswirtschaftlichen Raffinessen einer Stadtwerke AG mit über 1.000 Mitarbeitern geführt werden, da die personelle Ausstattung dieser kleineren Unternehmen dies nicht gestattet.

c) Betriebliche Informationssysteme für öffentlichen Ver- und Entsorger – Prinzipal-Agent-Konflikt

Anders als bei Produktionsunternehmen sollten betriebliche Informationssysteme für öffentliche Ver- und Entsorger nicht alleine die Funktions- und Prozessebenen abbilden⁸⁰, sondern zunächst die sog. Prinzipal-Agent-Ebenen mit Informationen versorgen. Dabei handelt es sich hauptsächlich nicht um unternehmensinterne Ebenen, sondern um externe Beziehungsebenen zwischen den einzelnen Personen, die mit dem Unternehmen verbunden sind⁸¹:

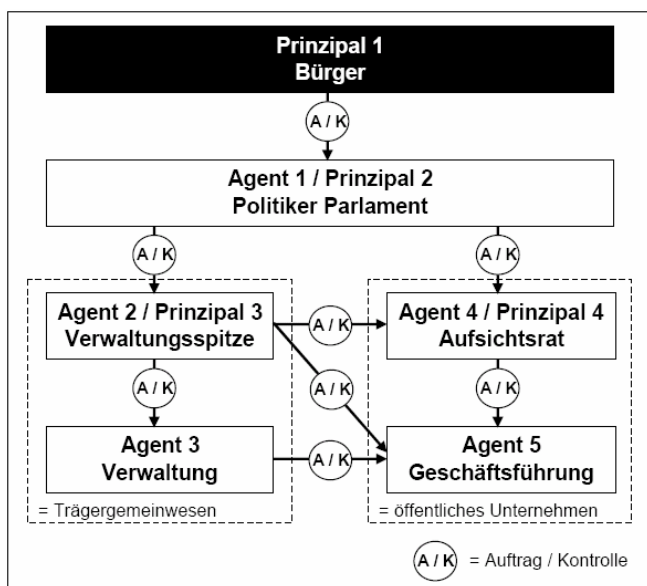


Abb. 2: Prinzipal-Agent-Modell für das öffentliche Unternehmen

Quelle: Pfitzer/Oser (2003), S. 416

In dem oben aufgezeigten Prinzipal-Agent-Modell für öffentliche Unternehmen ist der Bürger als erster Prinzipal derjenige, der nach der Befriedigung eines Bedürfnisses verlangt; im Falle der Ver- und Entsorgung bspw. nach der Versorgung mit Energie, Gas oder Wasser bzw. der Entsorgung seines Abwassers oder Abfalls. Die Befriedigung dieses Bedürfnisses (der eigentliche *öffentliche Zweck*) überträgt er durch Wahl denjenigen, die er als kompetent erachtet. Die so gewählten Politiker übergeben die Zweckerfüllung an das Trägergemeinwesen, welches das öffentliche Unternehmen und dessen wirtschaftliche Betätigung (bezogen auf den öffentlichen Zweck des ersten Prinzipals – des Bürgers) einrichtet. Der fünfte Agent, die Geschäftsführung, ist dann letztlich für die Erfül-

80 Vgl. Scheer (1997), S. 407 ff. und S. 619 ff.

81 Vgl. Pfitzer/Oser (2003), S. 415 f.

lung des öffentlichen Zwecks verantwortlich. Zwischen diesen Ebenen gibt es somit Auftragsbeziehungen und es sollte Kontrollbeziehungen geben. Doch gerade diese Auftragsbeziehungen bringen Konflikte mit sich.

Frey beschreibt den Grund, weshalb diese Konstellation die Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen belastet: „Governance-Probleme treten dort auf, wo Eigentum und Management getrennt sind und dadurch Auftragsbeziehungen entstehen. [...] Eine unbefriedigende Governance beruht auf der Prinzipal-Agent-Problematik. Prinzipale können die Aufträge nicht genügend genau spezifizieren und deren Durchführung nicht genügend genau kontrollieren. Die Agenten erhalten dadurch Spielräume zur Verfolgung von Eigeninteressen – zu Lasten der Prinzipale.“⁸²

Um die Prinzipal-Agent-Konfliktsituation als Quelle der Ineffizienz bei der öffentlichen Unternehmensführung aufzulösen, kann eine klare, eindeutige und zeitnahe Versorgung mit Informationen über alle Prinzipal-Agent-Ebenen behilflich sein. Dies ist der Sinn und Zweck von betrieblichen Informationssystemen, die somit auf den gleichen Grundlagen funktionieren, wie in den Corporate-Governance-Grundsätze der OECD gefordert: Offenlegung und Transparenz.⁸³

d) Effizienz durch Beteiligungsmanagement und -controlling

Schlagworte wie „Konzern Stadt“ oder „Dienstleistungsunternehmen Stadt“⁸⁴ stehen für die Vielzahl von Ausgliederungen und Beteiligungen, die eine Kommune bei ihrer Aufgabenerfüllung in verschiedene eigenständige Wirtschaftsbetriebe aufspaltet.⁸⁵ Diese Ausgliederungen können Probleme (z.B. Steuerungsverluste der Kommune, Bedeutungsverlust des öffentlichen Zwecks) mit sich bringen. Beteiligungsmanagement und -controlling sollen diesen Problemen entgegenzuwirken.

Unter kommunalem Beteiligungsmanagement⁸⁶ wird dabei nicht die alleinige Kontrolle der kommunalen Beteiligungen mit privaten Partnern (PPPs) verstanden⁸⁷, sondern sie betrachtet zusätzlich alle wirtschaftlich selbstständigen Unternehmen; somit neben den Eigengesellschaften als GmbH und AG auch die Zweckverbände sowie die *rechtlich* unselfständigen Eigenbetriebe.⁸⁸ In den Gemeindeordnungen sind Vorgaben an das Beteiligungsmanagement zu finden, die sich hauptsächlich auf Grundsätze und Ziele der Wirtschaftsführung beschränken und keine Vorgaben an das operative Geschäft, die eigentliche Corporate Governance, richten.⁸⁹ So hat die Kommune Unternehmen, an denen sie mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, so zu steuern und zu überwachen, dass der öffentli-

82 Frey, Von der Corporate Governance zur Public Governance, S. 18.

83 Vgl. OECD-Grundsatz V.

84 Vgl. Eickmeyer/Bissinger (2002), S. 158 ff.

85 Eickmeyer spricht in seinem Vorwort von der „Atomisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung“, Eickmeyer/Bissinger (2002).

86 Ausführlich Fabry/Augsten (2002), S. 443-499.

87 Vgl. zu dem – durchaus schillernden – Begriff Beteiligungen z.B. § 271 Abs. 1 Satz 3 HGB, § 20 Abs. 1 AktG, § 17 Abs. 1 Satz 1 EStG.

88 Vgl. Fabry/Augsten (2002), S. 460 f. sowie Eickmeyer/Bissinger (2002), S. 148.

89 Vgl. Eickmeyer/Bissinger (2002), S. 151.

che Zweck nachhaltig erfüllt und die Unternehmen wirtschaftlich geführt werden; bei einer geringeren Beteiligung soll die Gemeinde darauf hinwirken.⁹⁰

Das Beteiligungsmanagement soll den Entscheidungsträgern der Kommune Informationen bereitstellen, um diesen die effiziente Steuerung der Beteiligungen zu ermöglichen.⁹¹

Beteiligungsmanagement ist bei den Kommunen immer noch nicht ausreichend verbreitet⁹², jedoch sollte es für die Sicherstellung der Einflussnahme der Kommune auf seine Unternehmen angewendet werden.⁹³

e) Der Bürger als Stake- und Shareholder

Der Bürger sollte ein Interesse am Wirtschaften des öffentlichen Ver- und Entsorgungunternehmens haben, da er durch seine Abgaben den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens direkt spürt („citizen value“). Der Bürger sollte demnach den Unternehmenserfolg verfolgen und wird damit nach der Definition von Baums zum Stakeholder.⁹⁴

Durch Bürgeraktien kann der Bürger jedoch nicht allein zum Stakeholder, sondern auch zum Shareholder werden. Die Idee der Bürgeraktien besteht darin, dass bei Gründung eines öffentlichen Ver- oder Entsorgers oder eines sonstigen öffentlichen Unternehmens in einer privaten Rechtsform für eine bestimmte Anzahl der Anteile Vorkaufsrechte für die Bürger, welche im direkten Betätigungsfeld des Unternehmens leben, vorgesehen werden. Im Sinne von Sperrminoritäten könnten die Bürgeraktien bspw. auf den Anteil begrenzt werden, der für bestimmte Geschäfte der Zustimmung der Gesellschafterversammlung bedarf.

So würden neben Mitspracherechten besonders auch neue Finanzierungsquellen entstehen. Dementsprechend fordern die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihrem Beschluss zum „Stopp der Staatsverschuldung“, dass „an Stelle der Steuerfinanzierung oder ergänzend dazu [...] alternative Einnahmequellen in Betracht zu ziehen [sind], die auf den Kreis der Nutzer von Leistungen der öffentlichen Hand abstellen.“⁹⁵

4. Public Corporate Governance – Einschätzung verschiedener Landesrechnungshöfe

Am 21. Juni 2004 wurden an alle Landesrechnungshöfe in Deutschland Fragebögen zum Thema Public Corporate Governance verschickt; die Fragebögen beantwortet haben fünf Rechnungshöfe (Bayerischer Oberster Rechnungshof, Rechnungshof der Freien Hanse-

90 § 114 Abs. 1 Satz 2 NGO. Vgl. auch § 103 Abs. 3 GO BW.

91 Vgl. Eickmeyer/Bissinger (2002), S. 150.

92 Ausführlich IM NW, Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“.

93 Vgl. hierzu Beteiligungsmanagement nach § 114a NGO.

94 Baums-Kommission, Bericht Kap. Auftrag.

95 Vgl. Bundesrechnungshof (17. Januar 2005).

stadt Bremen, Rechnungshof des Saarlandes, Sächsischer Rechnungshof und Landesrechnungshof Schleswig-Holstein).

Die Landesrechnungshöfe als selbstständige oberste Landesbehörden⁹⁶ und unabhängige Organe der Finanzkontrolle⁹⁷ verbinden danach mit Corporate Governance bzw. Public Corporate Governance:

- die Übernahme von Führungsstrukturen und -prinzipien privater Unternehmen in entsprechenden öffentlichen Einrichtungen (ORH Bayern),
- die Schaffung von international und national anerkannten Standards guter und verantwortlicher Unternehmensführung, d.h. Verbesserung der Unternehmensüberwachung, der Transparenz der Unternehmenspraxis und der Abschlussprüfung (RH Bremen),
- den Abbau von trotz gesetzlicher Vorgaben bestehenden Steuerungs- und Kontrolldefiziten bei privaten bzw. öffentlichen Unternehmen (LRH Saarland),
- Instrumente zur auf Erfolg, Kommunikation und *Vertrauen* ausgerichteten Unternehmensführung (LRH Sachsen).

Nahezu alle Rechnungshöfe schätzen die Chancen einer Public Corporate Governance für die Effizienzsteigerung und die verbesserte Kommunikation und Transparenz bei öffentlichen Unternehmen als gut (Note 2) ein.⁹⁸

Ebenfalls alle Rechnungshöfe (hier Enthaltung vom RH Bremen) schätzen den Bedarf einer verbesserten Unternehmensführung bei öffentlichen Ver- und Entsorgern mit nötig bis sehr nötig (LRH Schleswig-Holstein) ein.⁹⁹ Gründe hierfür sind:

- dass die in der Vergangenheit häufig fehlenden Leistungsvergleiche zwischen öffentlichen Ver- und Versorgungsanlagen vielfach Leistungsverbesserungen erzwingen, die aber meistens nur durch eine verbesserte Unternehmensführung erreichbar sind (ORH Bayern),
- dass die bestehenden formalen Regelungen für eine „gute Unternehmensführung“ nicht immer hinreichend wirksam sind (LRH Saarland) und
- dass aufgrund der Unternehmensaufgabe eine enge Beziehung zum Bürger besteht, der zugleich als Gebührenzahler eine Säule der Kapitalstruktur darstellt. Eine ineffiziente und nicht nachvollziehbare Unternehmensführung führt somit zu Problemen des Unternehmens (LRH Sachsen).

Auf die Frage, was sich ein Rechnungshof von einer Corporate Governance letztendlich wünscht, gab es folgende Antworten:

- ein stärkeres Ausrichten auf Nutzen-Kosten-Optimierung zum Vorteil der Nutzer und damit verbunden auch ein verminderter Bedarf an staatlichen Zuschüssen (ORH Bayern),
- eine Entpolitisierung (Entideologisierung) von Entscheidungen (RH Bremen),
- ein Beitrag, die Risiken unmittelbarer und mittelbarer Beteiligungen transparent zu machen, ein Instrumentarium der Risikovorbeugung zu entwickeln und die Be-

96 Vgl. bspw. Art. 1 Abs. 1 RHG BY, § 1 Abs. 1 RHG RP sowie § 1 Abs. 1 LRHG SH.

97 Vgl. bspw. Art. 1 Abs. 1 LRHG NW sowie § 1 Abs. 1 RHG SL.

98 Abstufungen: eins = sehr gut bis sechs = sehr schlecht.

99 Abstufungen: eins = sehr nötig bis sechs = unnötig.

- richtspflichten der einzelnen Organe generell und fallweise festzulegen (LRH Saarland),
- strikte Umsetzung der staatlichen bzw. kommunalen Interessen in den öffentlichen Unternehmen, verbesserte Leitungs- und Aufsichtsstrukturen, bessere Unabhängigkeit der Unternehmenskontrolle und wertorientierte Unternehmensführung (LRH Sachsen) und
 - ein speziell auf öffentliche Ver- und Entsorger zugeschnittenes Kennzahlensystem (LRH Schleswig-Holstein).

V. Fazit

Mit Blick auf die Finanzsituation der Kommunen ist ein effizienteres Handeln der öffentlichen Unternehmen bei der Umsetzung des öffentlichen Zwecks unabdingbar. Ziel eines jeden Verantwortlichen in Politik und öffentlichem Unternehmen muss es sein, das Unternehmen besser zu führen und nachhaltig zu wirtschaften. Die entsprechenden gesetzlichen – und im Übrigen seit Langem bestehenden – Forderungen scheinen im Tagesgeschäft oft verdrängt zu werden, so dass eine persönliche Verpflichtung der Verantwortlichen auf einen PCGK sinnvoll erscheint.

Die in Punkt IV, Nr. 3b vorgestellten Analyse- und Führungsinstrumente im Sinne eines Management-Cockpits sollten für die einzelnen Bereiche der Ver- und Entsorger weiter verfeinert werden. Dadurch kann eine effiziente Berichterstattung mit gleichzeitiger Risikofrüherkennung unterstützt werden. Die Einbindung des Management-Cockpits in ein betriebliches Informationssystem, bspw. bei der Beteiligungsverwaltung, sollte ebenfalls mit Unterstützung von öffentlichen Ver- und Entsorgern weitergehend untersucht werden.

War bei der Entwicklung des Deutschen Corporate Governance Kodex die Motivation, das deutsche Aktienrecht für ausländische Investoren durchsichtiger werden zu lassen¹⁰⁰, so müssten sowohl die Legitimationskrise der Politik wie die Finanzmisere der öffentlichen Hand (und ihrer Unternehmen) Anreize genug sein, mit Hilfe eines PCGK die Unternehmensführung bei öffentlichen Unternehmen zu verbessern.

Bei der Konzeption eines PCGK sollten nicht nur Mitglieder der Rechnungshöfe, Vertreter der öffentlichen Unternehmen bzw. ihrer Verbände, Mitglieder der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex oder OECD-Vertreter – z.B. Mitglieder der „OECD Working-Group on Privatisation and Governance of State-owned Assets“¹⁰¹ – beteiligt werden. Fachkundige Interessierte sollten ebenso ihre Meinungen und Vorschläge an die Kommission richten können, um so Impulse von Betroffenen zu liefern (ein Verfahren, das sich z.B. bei der Kodifizierung von nationalen wie internationalen Rechnungslegungsstandards durchaus bewährt hat).

100 Pfitzer/Oser (2003), S. 13.

101 OECD Working-Group on Privatisation and Governance of State-Owned Assets.

Um die Umsetzung eines zukünftigen PCGK bei den öffentlichen Ver- und Entsorgern bzw. öffentlichen Unternehmen sicherzustellen, sollte die Umsetzung des Kodex gesetzlich (wegen der in Deutschland unterschiedlichen Gemeindefinanzierungsrechte vorzugsweise in den Gemeindeordnungen der Länder) vorgeschrieben bzw. empfohlen werden. Bei Nichtumsetzungen sollten die Gründe offen gelegt werden müssen (Prinzip von „comply or explain“).

Nach den in Punkt IV, Nr. 4 beschriebenen Umfragewerten werden die Erfolgchancen eines PCGK von Seiten der Landesrechnungshöfe als gut eingeschätzt. Dieser Einschätzung sollte als Ermutigung betrachtet und die Bemühungen zur Erstellung eines PCGK verstärkt werden, um in Zukunft die in Abschnitt III angesprochenen Effizienzlücken bei öffentlichen Ver- und Entsorgern zu stopfen und Verbesserungspotenziale auszunutzen.

Dabei sollte ein PCGK so gehalten sein, dass sich jede Rechtsform und jedes öffentliche Unternehmen darin wieder finden kann. Ist der DCGK hauptsächlich auf börsennotierte Unternehmen ausgelegt, so soll ein PCGK auch für kleinere und auch nichtwirtschaftliche Unternehmen im Sinne des entsprechenden Gemeindefinanzierungsrecht (bspw. Ver- und Entsorger) gelten und Maßnahmen zu einer effizienteren Unternehmensführung beinhalten. Neben generellen Best-Practice-Ansätzen soll ein PCGK auch rechtsformspezifische Ansätze aufweisen und somit einen Beitrag zu einer effizienteren Unternehmensführung im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge leisten.

Abstract

Mike Dietrich and Jochen Struwe, Corporate Governance in the public sector – More efficient corporate governance for public supply and disposal enterprises

Efficiency; Management Cockpit; Public Corporate Governance; Public enterprises; Supply and disposal enterprises

Corporate Governance is a symbol for more efficiency mostly in stock enterprises. It seems that public enterprises, especially the supply and disposal enterprises have been forgotten in the new corporate governance field. But the basic ideas – efficiency, visibility and sustainability – are also very important for these types of enterprises. Therefore, in this article, the state of the art of corporate governance in public enterprises is analyzed and ways for better governance of these enterprises are presented.

Literaturverzeichnis

- Baums-Kommission (19. Juli 2004), Bericht der Regierungskommission „Corporate Governance – Unternehmensführung – Unternehmenskontrolle – Modernisierung des Aktienrechts“, Auftrag der Kommission, http://www.ovs.de/ovs_homepage/pdf/RegKommCorpGov_A.pdf
- Bund der Steuerzahler (17. Januar 2005), Schwarzbuch 2002 – Die öffentliche Verschwendung 2002, <http://www.steuerzahler.de/uploads/Downloads/DOeV2002.pdf>
- Bund der Steuerzahler (17. Januar 2005), Schwarzbücher – Die öffentliche Verschwendung, <http://www.steuerzahler.de/inhalt/parse.phtml?bereich=Downloads&SZ=6376c5fa8b22f9d3ae61a0dde87ac97c>
- Bundesrechnungshof (17. Januar 2005), Pressemitteilung vom 7. Mai 2004 – Rechnungshöfe des Bundes und der Länder – Ausufernde Staatsverschuldung stoppen, <http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichung/1084708051/beschluss.pdf>
- DEMO (17. Januar 2005), Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik – Kommunen ins Netz, Demo 2002/06, [Kostenfreie Anmeldung erforderlich um Artikel zu lesen.], <http://www.demo-online.de/article.php/iArtID/1261/iIssueid/45/a/1/>
- Eickhof, Norbert (17. Januar 2005), Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem – Positive und normative Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive, Diskussionsbeitrag Nr. 36, Universität Potsdam, 2000, <http://www.uni-potsdam.de/u/wipo/db36.pdf>
- Eickmeyer, Horst und Stephan Bissinger (2002), Kommunales Management – Organisation, Finanzen und Steuerung, Stuttgart
- Fabry, Beatrice und Ursula Augsten (Hrsg.) (2002), Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand, für öffentliche Unternehmen und deren Entscheidungsträger, Personalräte, Ratsmitglieder und die Verwaltung, Aufsichtsbehörden, Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, 1. Aufl., Baden-Baden
- Frey, René L. (17. Januar 2005), Von der Corporate Governance zur Public Governance – Vortrag an der Universität Salzburg, 22. Mai 2005, http://www.unibas.ch/wwz/wipo/publikationen/mat_publ/Salzburg_Mai02_Governance.pdf
- Gladen, Werner (2003), Kennzahlen- und Berichtssysteme – Grundlagen zum Performance Measurement, 2. Aufl., Wiesbaden
- IM NW – Innenministerium Nordrhein-Westfalen (17. Januar 2005), Leitstelle Gemeindeprüfung, Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“, Zusammenfassung der Ergebnisse der Leitstelle Gemeindeprüfung und der Gemeindeprüfungsämter der Bezirksregierungen, September 2001, <http://www.im.nrw.de/bue/doks/beteilverw.pdf>
- International Water Association (17. Januar 2005), <http://www.iwahq.org.uk>
- Kaplan, Robert S. und David P. Norton (1996), The balanced Scorecard – translating strategy into action, Boston
- KonTraG-Gesetzesentwurf (17. Januar 2005), Bundesrats-Drucksache 872/97 vom 07.11.1997, http://www.parlamentsspiegel.de/cgi-bin/hyperdoc/show_dok.pl?pl=BB&part=D&pnr=872/97&quelle=parla
- Lemser, Bernd (2002), Controlling als Führungsinstrument in der öffentlichen Abfallwirtschaft – Notwendigkeit, Stand und Aufgabe, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 25, Heft 1, S. 13 f.
- Lord, Nolan (1995), First Report of the Committee on Standards in Public Life, Cm. 2850-I
- Lorig, Wolfgang H.(2005), „Good Governance“ und „Public Service Ethics“ – Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/2004 vom 26. April 2004, S. 24 ff.
- OECD-Grundsätze der Corporate Governance (17. Januar 2005), Neufassung 2004, <http://www.oecd.org/data-oecd/57/19/32159487.pdf>
- OECD-Principles of Corporate Governance (17. Januar 2005), Deutsche Version, Stand: April 2004, http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_37439_31530865_1_1_1_37439,00.html
- OECD Working-Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets (19. Juli 2004), http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2649_201185_2431588_1_1_1_1,00.html
- Peltzer, Martin (2003), Deutsche Corporate Governance – Ein Leitfaden, München
- Pfitzer, Norbert und Peter Oser (Hrsg.) (2003), Deutscher Corporate Governance Kodex – Ein Handbuch für Entscheidungsträger, Stuttgart
- Reichmann, Thomas (2001), Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten: Grundlagen einer systemgestützten Controlling-Konzeption, 6. Aufl., München
- Reuters Deutschland (26. Juli 2004), Zypern – Managergehälter nicht Sache des Gesetzgebers. Bericht vom 23. Juli 2004, <http://www.reuters.de/newsPackageArticle.jhtml?type=economicsNews&storyID=552548§ion=news>
- Ringleb, Henrik-Michael u.a. (2003), Deutscher Corporate Governance Kodex – Kommentar, München
- Schwintowski, Hans-Peter (2003), Gemeinwohl, öffentliche Daseinsvorsorge, und Funktionen öffentlicher Unternehmen im europäischen Binnenmarkt, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 26, Heft 3, S. 283-310
- Schwintowski, Hans-Peter (2001), Corporate Governance im öffentlichen Unternehmen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 6, S. 607-612

- Siekmann, Helmut (17. Januar 2005), Corporate Governance und öffentlich-rechtliche Unternehmen, Arbeitspapier 7/95, Ruhr-Universität Bochum, <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/hwr/PDF/a0795.pdf>
- SIGMA Lite (17. Januar 2005), Software-Tool für Kennzahlen und Benchmarking im Wasserfach, <http://www.sigmalite.com/>
- Simon, Hermann und Andreas von der Gathen (2002), Das große Handbuch der Strategieinstrumente – Werkzeuge für eine erfolgreiche Unternehmensführung, Frankfurt am Main und New York
- Sommermann, Karl-Peter (1998), Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?, in: Verwaltungsarchiv 89, o. Jg., S. 303-305
- Smith, Adam (1904), An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Book 5.5., 5. Aufl., London
- Stadtwerke Aachen (17. Januar 2005), Leitbild, <http://www.stawag.de/unternehmen/portraet/leitbild/leitbild.html>
- Stadtwerke Essen AG (17. Januar 2005), Unternehmensgrundsätze, <http://www.stadtwerke-essen.de/unternehmen/untergrund.htm>
- Statistisches Bundesamt Wiesbaden (1997), Zum Konzept der Jahresabschlussstatistik öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlicher Unternehmen. Wirtschaft und Statistik, Ausgabe 8, S. 536-541
- Strunk, Günther und Helge Frank Kolaschnik (2003), TransPuG und Corporate Governance Kodex – Neue Gesellschafts-, bilanz-, und steuerrechtliche Anforderungen für die Unternehmenspraxis, Berlin
- Tomerius, Stephan (1999), Zwischen Pflichtaufgaben und wirtschaftlicher Betätigung – kommunale Abfallentsorgung in der Kreislaufwirtschaft, Berlin