

# **Beteiligungsmanagement und Public Corporate Governance: Grundsachverhalte und Reformperspektiven**

*Beteiligungsmanagement; Öffentliche Unternehmen; Public Corporate Governance; Public Corporate Governance Kodex*

*Beteiligungsmanagement und Public Corporate Governance sind aufgrund der großen Anzahl öffentlicher Unternehmen, des Umfangs und der Heterogenität der an diese im Rahmen der Daseinsvorsorge übertragenen Aufgaben, der hohen Beschäftigtenzahl sowie deren Investitionstätigkeit und Verschuldungsgrad ein Zukunftsthema für Praxis und Wissenschaft. Der vorliegende Beitrag wurde in dieser aus zwei Teilen bestehenden Form eingeladen, um in diesem Heft für die aktuelle Diskussion Grundsachverhalte und Reformperspektiven dieser Thematik zu veranschaulichen. Im ersten Kapitel veranschaulicht Christina Schaefer die Unterschiede hinsichtlich Steuerungskontext und -objekt zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor und zeigt die Notwendigkeit eines spezifisch ausgestalteten öffentlichen Beteiligungsmanagements sowie Grundzüge zu dessen Ausgestaltung auf. Im zweiten Kapitel veranschaulicht Ulf Papenfuß konzeptionelle Grundlagen der Public Corporate Governance (PCG) sowie Vollzugsdefizite und Regelungsdefizite bei den Governancestrukturen und -praktiken in der PCG, erörtert Potenziale und Problemfelder von PCG-Kodizes und zeigt den Nutzen und mögliche Wege zu einem bundeslandübergreifenden Muster-PCG-Kodex auf.*

## **I. Grundzüge des öffentlichen Beteiligungsmanagements (Christina Schaefer)**

### **1. Begriffskennzeichnung**

Im Sinne des Handelsrechts sind Beteiligungen „Anteile an anderen Unternehmen, die bestimmt sind, dem eigenen Geschäftsbetrieb durch Herstellung einer dauernden Verbindung zu jenem Unternehmen zu dienen.“ (§ 271 Abs. 1, Satz 1 HGB). Die betriebswirtschaftliche Abgrenzung ist über den handelsrechtlichen Aspekt hinaus weiter gefasst und versteht unter Beteiligungen Unternehmen, auf deren Geschäftspolitik die Muttergesellschaft aktiven Einfluss ausüben kann (Burger/Ulbrich/Ahlermeyer 2010, S. 7; Weber 1992, S. 96 f.).

Das Beteiligungsmanagement dient der Unterstützung der Muttergesellschaft bei der ergebnisorientierten und funktionsübergreifenden Steuerung, Koordination und Kontrolle der Beteiligungsunternehmen und soll durch eine ergebnis- und empfangenorientierte Informationserarbei-

tung, -aufbereitung und -bereitstellung zu der Klärung der Frage beitragen, ob eine Beteiligung angemessen und vertretbar ist, zu einer Steigerung des Gesamtunternehmenserfolgs beiträgt oder ob und wie in Zukunft Verbesserungen vorgenommen müssen (Horváth 1997, S. 82). Gegenüber anderen Management-Konzeptionen wird das Beteiligungsmanagement insbesondere durch die folgenden drei Aspekte abgegrenzt:

1. Den hohen Dezentalisierungsgrad von Beteiligungsunternehmen im Vergleich zu unternehmensinternen Leistungsbereichen,
2. die Möglichkeit der Einflussnahme unternehmensexterner Kapitalträger bzw. Träger auf die Beteiligungen und
3. die sich bspw. durch Unternehmenskäufe und -veräußerungen häufig ändernden Rahmenbedingungen (Weber 1993, S. 396).

Der Auslöser für eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Beteiligungsmanagement im öffentlichen Sektor ist in der in den vergangenen Jahrzehnten im öffentlichen Sektor entwickelten Tendenz zur Ausgliederung und damit verbunden zur verstärkten Etablierung mittelbarer Beteiligungsverhältnisse zu sehen. Die Tatsache, dass öffentliche Gebietskörperschaften sich bei der Ausgestaltung ihrer Aufgabenwahrnehmung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rahmenbedingungen bedienen können und durch die Ausgliederungsschritte zunehmend komplexe, in sich mit Blick auf die Aufgabenwahrnehmung heterogene Beteiligungsstrukturen entstanden sind, verdeutlicht die Unterschiede hinsichtlich Steuerungskontext und -objekt zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor und untermauert die Notwendigkeit eines spezifischen ausgestalteten öffentlichen Beteiligungsmanagements.

## 2. Ziele und Aufgaben

Während die privatwirtschaftlichen Konzernziele von der Konzernleitung vorgegeben geben und sich vorrangig auf finanzielle Größen wie bspw. den Shareholder Value beziehen (Borchers 2006, S. 238), ist bei den „öffentlichen Konzernen“ eine weitaus komplexere Situation anzutreffen. Hier werden die Ziele durch die Vorgaben des öffentlichen Trägers und das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse bestimmt. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und damit die bestmögliche Ausgestaltung des öffentlichen Aufgaben- und Leistungsportfolios unter Beachtung der finanziellen Nebenbedingungen stehen dabei im Vordergrund. Die Herausforderung besteht darin, unter Beachtung der Sachzieldominanz Sach- und Formalziele aufeinander abzustimmen, um nachhaltig die effektive und effiziente Wahrnehmung öffentlicher Aufgabe zu gewährleisten – und dies in Zeiten angespannter Haushaltslagen.

Aufgrund der bereits thematisierten Heterogenität öffentlicher Aufgaben, sind für jede Beteiligung deren Sachziele zu spezifizieren und darzulegen. Für das Formalziel muss für jede Beteiligung deren finanzielle Lage, Wettbewerbssituation sowie Bedeutung für den öffentlichen Träger im Kontext der Gesamtzielsetzung berücksichtigt werden (KGSt 1997, S. 85 f.). Sind diese Ziele formuliert, können darauf aufbauend die Ziele des Beteiligungsmanagements aufgestellt werden, das in seiner Grundfunktion zentral ein zielgerichtetes Beteiligungsmanagement auf der Konzernebene sowie dezentral eine Verbesserung der Entscheidungen innerhalb der Beteiligungen unterstützen soll. Durch die zentrale und dezentrale Ausrichtung kommt dem Beteili-

gungsmanagement eine Unterstützungsfunktion sowohl auf Konzern- als auch auf Beteiligungsebene zu. Um in diesem Kontext eine ganzheitliche Zielerfüllung sicherzustellen, ist zur Deckung der Abstimmungsbedarfe ein Kommunikationsprozess zwischen den beiden Ebenen zu organisieren und zu leiten. Für das öffentliche Beteiligungsmanagement erweist sich dies als eine besonders schwierige und herausfordernde Aufgabe, da die Zielbildung auf politischen Vorgaben basiert und in der Verwaltungsspitze beschlossen wird. Die Mitwirkung des Beteiligungsmanagements selbst am Zielbildungsprozess scheint kaum möglich und wird zumeist auf die Operationalisierung gesetzter Zielvorgaben zu konkreten Handlungszielen beschränkt (Budäus 1984, S. 150 f.). Das Potential für die Entstehung eines Spannungsfeldes zwischen Politik und Beteiligungsmanagement und dessen Auswirkungen auf die Wirkungskraft des letzteren ist unverkennbar.

Das Aufgabenspektrum des Beteiligungsmanagements wird aus seinem Zielsystem abgeleitet und ist folglich ebenfalls von der jeweils verfolgten Konzernführungsstrategie geprägt (Volk 1992, S. 312). Im Sinne der Erzielung einer besseren Übersichtlichkeit wird im Folgenden eine Differenzierung in die Aufgabenbereiche Planung und Kontrolle, Koordination und Steuerung sowie Information und Beratung vorgenommen (Ade 1997, S. 165) – freilich wissend um die bestehenden Interdependenzen und Überschneidungsmöglichkeiten.

#### **a) Planungs- und Kontrollaufgaben**

Planung als zielorientierte Ausrichtung zukünftigen unternehmerischen Handelns leitet ihre Aufgabe aus dem Zielsystem des Konzerns ab. Während die Sachzielplanung auf die optimale Nutzung der Kapazitäten der einzelnen Beteiligungen in Bezug der vorhandenen Erfolgs- und Fähigkeitspotentiale abzielt und zudem die produkt- und ressourcenbezogene Planung einbezieht, umfasst die Formalzielplanung die perioden- und zukunftsbezogenen Erlöse, Kosten und Finanzdaten. Inwieweit diese Aufgaben zentral oder dezentral erfüllt werden, hängt im Wesentlichen von der Konzernführungsstrategie ab (Kleinschnittger 1993, S. 151 ff.). Im öffentlichen Beteiligungsmanagement erfolgt die auf das Konzernoberziel ausgerichtete strategische Planung durch das zentrale Beteiligungscontrolling in Abstimmung mit den politischen Gremien. Die operative Planung liegt größtenteils in den Händen der einzelnen Beteiligungen. Aufgrund der Notwendigkeit der Abstimmung und Koordination zwischen den politischen Gremien einerseits und der Verwaltung andererseits ergibt sich eine durch Zeitverzögerungen bedingte Trägheit in den Umsetzungsprozessen, da die Beteiligungen den öffentlichen Entscheidungsträger frühzeitig über ihre Planungsabsichten in Kenntnis setzen müssen. Zudem sind die Beteiligungen gezwungen, ihren Planungsrhythmus an dem des öffentlichen Trägers zu orientieren und eine gemeinsame Planabstimmung vorzunehmen. Durch die Einbindung der Wirtschaftspläne der Beteiligungen in das Gesamtbudget – den Haushaltsplan – des öffentlichen Trägers kann bereits vor Beginn des Wirtschaftsjahres das Finanzziel als Erfolgsmaßstab festgesetzt und dem öffentlichen Träger sowohl eine Planungssicherheit als auch eine verbesserte Steuerungsmöglichkeit gewährleistet werden (KGSt 1997, S. 84 f.).

Letztlich tragen Planaufstellungen und die Forderung nach einer weitgehenden Abstimmung der geplanten Handlungen nur dann zu einer optimalen Zielerreichung bei, wenn eine kontinu-

ierliche Prüfung und Kontrolle sowohl in der Planungs- als auch Umsetzungs- und Realisierungsphase erfolgt und zudem rückwirkend der Zielerreichungsbeitrag ergriffener Maßnahmen und Vorgehensweisen erfasst wird. Durch Abweichungsanalysen und entsprechende Korrekturempfehlungen und -maßnahmen können die Kontrollaufgaben zu einem zweckgerichteten Lenkungs- und Steuerungsprozess erweitert werden (Coenberg/Baum 1987, S. 113ff.). Die Entscheidung über Umfang, Häufigkeit und Intensität der Kontrollen obliegt dem Beteiligungsmanagement und ist aus der jeweils verfolgten Konzernführungsstrategie abzuleiten.

## **b) Koordinations- und Steuerungsaufgaben**

Für die Erfüllung der zuvor erläuterten Planungs- und Kontrollaufgaben benötigt das öffentliche Beteiligungsmanagement ein funktionsgerechtes Steuerungssystem, das den besonderen Aufgaben der öffentlichen Steuerung gerecht wird und unter Berücksichtigung des zugrunde gelegten Zielsystems und der jeweiligen spezifischen Anforderungen eine Abstimmung und Koordination sowohl innerhalb des Konzerns als auch zwischen den politischen Gremien und dem Konzern gewährleistet. Je intensiver und konsequenter ein solches Steuerungssystem durchdacht und entwickelt, und vor allem kontinuierlich auf Anpassungsbedarf überprüft wird, desto wirksamer kann es die Verwaltungsführung unterstützen und desto seltener müssen nachträgliche führungsunterstützende Maßnahmen im laufenden Entscheidungsprozess eingeleitet werden. (Ade 1997, S. 165)

Zu den Koordinations- und Steuerungsaufgaben zählen ebenso die Vorgabe von Fristen sowie Plan- und Kontrollperioden (Ade 1997, S. 201 ff.) wie die Koordinierung der vorhandenen Ressourcen zur Gewährleistung eines reibungslosen Entscheidungsablaufs (Neumann 1997, S. 135). Ferner gilt es sicherzustellen, dass alle möglichen Synergieeffekte innerhalb des Konzerns genutzt werden und ein die verschiedenen Ebenen verknüpfendes Informationssystem implementiert wird. Allein aus diesem kurzen, überblicksartigen Abriss wird ersichtlich, wie umfangreich, insbesondere aufgrund der Heterogenität der durch die Beteiligungen wahrgenommenen Aufgaben im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Konzernen, die Koordinations- und Steuerungsaufgaben eines öffentlichen Beteiligungsmanagements sind.

## **c) Informations- und Beratungsaufgaben**

Um die an das öffentliche Beteiligungsmanagement gestellten Aufgaben adäquat erfüllen zu können, werden empfängerorientierte und entscheidungsrelevante Informationen über die Beteiligungen benötigt. Dem Beteiligungsmanagement kommt damit die Aufgabe der Informationsversorgung zu. Die vorbereitende Informationsfilterung und -verdichtung, Wahrung der Aktualität und übersichtliche Aufbereitung der gewonnenen Erkenntnisse kennzeichnet eine anforderungsgerechte und leistungsfähige Erfüllung der Informationsaufgaben. Neben den reinen Aufgaben der Informationsversorgung nimmt das Beteiligungsmanagement zudem eine Beratungsfunktion ein, die durch einen intensiven informationsbezogenen Gesprächsaustausch mit

der Konzernführung unterstützend dazu beitragen soll, Problemlagen zu erkennen und diesen mit frühzeitig eingeleiteten Gegenmaßnahmen zu begegnen.

### 3. Organisation des Beteiligungsmanagements

Das Beteiligungsmanagement kann grundsätzlich zentral oder dezentral organisiert werden. Bei einer zentralen Organisation kann das Beteiligungsmanagement zum einen im Finanzressort, z. B. in Städten in der Kämmerei, angesiedelt sein. Hierdurch wird die finanzpolitische Bedeutung der Beteiligungen zum Ausdruck gebracht, allerdings verbunden mit dem Risiko, dass fachpolitische gegenüber finanzwirtschaftlichen Aspekten in den Hintergrund treten. Des Weiteren kann es als Stabsstelle bei der Verwaltungsspitze bzw. direkt beim Bürgermeister angesiedelt sein, um die besondere Politiknähe zum Ausdruck zu bringen. Weitere Varianten der zentralen Organisation stellen die Etablierung eines besonderen Dezernats für Beteiligungen, welche mit einer besonderen Machtkonzentration einhergeht, sowie die Bildung einer ausgelagerten Steuerungseinheit als Eigenbetrieb oder eigene Gesellschaft (Holding-Modell) zur Kontrolle der Beteiligungen dar.

Bei der dezentralen Organisation steuern die jeweiligen Fachdienststellen bzw. die Fachämter die einzelnen Sparten. Der Vorteil dieses Modells liegt in der optimalen Nutzung der Fachkenntnisse der Kernverwaltung, ihr Nachteil liegt in der fehlenden oder erschwerten Gesamtsteuerung der kommunalen Beteiligungen. Häufig ist die Beteiligungssteuerung in den Fachverwaltungen allerdings nur rudimentär ausgeprägt. Zudem werden auch die Informationen über die einzelnen Unternehmen dezentralisiert, so dass außerhalb des zuständigen Dezernats keine Informationen über die verschiedenen Unternehmen vorhanden sind. In der Folge führt eine dezentralisierte Beteiligungssteuerung in den verschiedenen Fachämtern leicht dazu, dass dort vorrangig fachliche Probleme diskutiert und kaum übergeordnete ökonomische und haushaltspolitische Fragen besprochen werden.

### 4. Strategisches und operatives Beteiligungsmanagement und deren Instrumente

Strategisches Beteiligungsmanagement richtet den Blick in die Zukunft und entspricht damit den wachsenden Risiken, mit denen sich öffentliche Beteiligungen auf verschiedenen Geschäftsfeldern und in Wettbewerbsmärkten konfrontiert sehen. Bei dieser Form des Beteiligungsmanagements rücken die mittel- und langfristigen Planungen stärker ins Blickfeld. Im Kern geht es zum einen um die Entwicklung einer klaren Vorstellung über die Zukunft der Organisation. In diesem Kontext ist z. B. zu klären, wer die Leistungsempfänger sind und welche Bedarfe gedeckt werden sollen. Auf dieser Grundlage sind Strategien zu entwickeln und Wege zu deren Erreichung aufzuzeigen. Das strategische Controlling leistet hier Unterstützung, indem es hilft, die Zielerreichung zu messen bzw. zu quantifizieren. Abgerundet wird das Konzept durch ein Berichtswesen, um die relevanten Informationen zur Steuerung der Strategieumsetzung zu aggregieren. Je nach Entscheidungssituation und Problemlage können als Aggregationsebene die Kommune als Ganzes, ein Aufgabenbereich innerhalb einer Kommune, die je-

weilige Beteiligung oder Sparten innerhalb einer Beteiligung gewählt werden. Zu den am häufigsten auf ihre Anwendung und Übertragbarkeit auf das öffentliche Beteiligungsmanagement diskutierten strategischen Instrumenten zählen Zielvereinbarungen, Geschäftsführerverträge, Kontraktmanagement, Wirtschaftspläne, die mittelfristige Finanzplanung, Marktanalysen, die SWOT-Analyse, die Portfolioanalyse, die Beteiligungsklassifizierung, der Beteiligungsausschuss und die Balanced Scorecard.

In Abgrenzung dazu basiert das operative Beteiligungsmanagement in der Regel auf einer vergangenheitsorientierten Sichtweise. Die Informationsquellen des operativen Beteiligungsmanagements (z. B. die Bilanz oder die Gewinn- und Verlustrechnung) sind solange ausreichend, wie das Beteiligungsrisiko gering ist. Für den Blick in die Zukunft können sie allerdings nur als ein Baustein dienen. Zu den für das operative Beteiligungsmanagement diskutierten und eingesetzten Instrumenten zählen die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsbetreuung, das operative Beteiligungscontrolling (Finanzcontrolling, Leistungscontrolling, Risikocontrolling, Investitionscontrolling, Umweltcontrolling), Beteiligungsberichte, die Kennzahlensteuerung (Benchmarking) sowie Kundenbefragungen.

## 5. Notwendigkeit der Erweiterung des Steuerungs- und Kontrollsystems

Ergänzend zu der Heterogenität der öffentlichen Beteiligungen wurde und wird der Steuerungs- und Kontrollbedarf zum einen durch eine zunehmende Zahl an Veräußerungen und zum anderen durch vertikale Privatisierungen, das heißt die Gründung von Tochter- und Enkelgesellschaften in privatrechtlicher Organisationsform, weiter verstärkt.

Die aufgezeigten Entwicklungstendenzen verdeutlichen die seitens des öffentlichen Trägers im Zuge der veränderten institutionellen Arrangements der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung entstandenen Steuerungs- und Kontrolldefizite gegenüber seinen öffentlichen Beteiligungen. Hieraus resultiert die Notwendigkeit, das Steuerungs- und Kontrollsystem regelmäßig zu prüfen und zu überdenken und ggf. um geeignete Instrumente zu ersetzen bzw. zu erweitern, die

1. zu der Erzielung einer erhöhten Transparenz über die Unternehmenstätigkeit der Beteiligungen und ihrer Ergebnisse,
2. zum frühzeitigen Erkennen von Risikopotentialen und
3. zu der Ausrichtung der Unternehmensziele und -aktivitäten auf die Ziele der öffentlichen Hand beitragen.

Unter dem Begriff Public Corporate Governance haben sich Wissenschaft und Praxis in jüngster Vergangenheit und aktuell diesen Herausforderungen verstärkt angenommen. Kerngegenstand des folgenden Abschnitts ist daher die Vermessung der Begrifflichkeit Public Corporate Governance, deren konzeptionelle Ausgestaltung sowie eine kritische Beleuchtung der mit einer praktischen Umsetzung einhergehenden Potentiale und Problemfelder, um abschließend in die Formulierung von Handlungsempfehlungen und Forschungsnotwendigkeiten münden.

## II. Public Corporate Governance (Ulf Papenfuß)

### 1. Definition und Relevanz Public Corporate Governance

Die Diskussion um die Steuerung, Leitung und Überwachung von und in öffentlichen Unternehmen wird seit ca. 2003 verstärkt im Zusammenhang mit dem Begriff Public Corporate Governance (PCG) geführt. Interessanterweise stammt der Begriff aus dem deutschsprachigen Raum und ist hier etabliert.

Der angelsächsische Terminus Corporate Governance findet in der privatwirtschaftlichen Managementdebatte seit Mitte der 90er Jahre vielfach Verwendung. Eine einheitliche Definition von Corporate Governance hat sich im vielschichtigen Diskurs bislang nicht entwickelt. Mit Erweiterungen und Präzisierungen im Hinblick auf die Spezifika im öffentlichen Sektor kann bei der Definition von PCG jedoch an dem vorherrschenden Verständnis von Corporate Governance angesetzt werden (vgl. u. a. Hammerschmid 2010, S. 5).

PCG lässt sich definieren, als rechtlicher und faktischer Ordnungsrahmen und dessen Gestaltung für die Steuerung, Überwachung und Leitung von und in rechtlich und/oder wirtschaftlich selbständigen Organisationen der öffentlichen Hand sowie die tatsächlich praktizierte Organisationsführung/-aufsicht in/von den selbständigen Organisationen, in der Kernverwaltung und den politischen Organen der öffentlichen Hand (vgl. Leixnering/Papenfuß 2016). Die Bezeichnung Ordnungsrahmen umfasst dabei Strukturen, Mechanismen, Regelungen, Instrumente, Prozesse und Handlungsweisen. Grob vereinfacht befasst sich PCG mit „Spielregeln“ guter Organisationsführung und der „praktizierten Spielweise“.

PCG betrachtet sowohl die (externe) Steuerung und Überwachung *von* ausgegliederten Einheiten durch die politischen Organe einer Gebietskörperschaft und die Kernverwaltung als auch die bessere (interne) Leitung *in* den verselbständigten Organisationseinheiten (Lienhard 2009, S. 48). PCG befasst sich mit der Ausgestaltung des gesamten Steuerungssystems einer Gebietskörperschaft und somit im erheblichen Maße auch mit der Kernverwaltung (z. B. dem Organisationselement Beteiligungsverwaltung/Beteiligungsmanagement) und den jeweiligen politischen Organen (z. B. Stadtrat, Oberbürgermeister, Land-/Bundestag etc.). Diese Kombination von Außen- und Innenperspektive ist eine wesentliche Besonderheit von PCG (Budäus/Hilgers 2009, S. 892; Lienhard 2009; Leixnering/Papenfuß 2016). Der Gegenstands- und Phänomenbereich PCG ist für verschiedene wissenschaftliche (Teil-)Disziplinen wie u. a. die Betriebswirtschaftslehre, Verwaltungswissenschaft, Public Management, Politikwissenschaft und Soziologie relevant.

PCG beschränkt sich nicht auf eine bestimmte Rechtsform, sondern bezieht entsprechend der Definition alle verselbständigten öffentlichen Organisationen der öffentlichen Hand ein. Die Bezeichnung „Corporate“ spezifiziert lediglich den Fokus auf Organisationen mit rechtlicher und/oder wirtschaftlicher Selbständigkeit. Die betrachteten Organisationen können gewinnbringend oder defizitär sein, im Wettbewerb stehen oder in einem nichtmarktlichen Umfeld tätig sein. In der internationalen Debatte um „Agencification“ wird häufig eine Kategorisierung von Agencies anhand ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Selbstständigkeit in fünf Typen von 0 bis 5 vorgenommen (van Thiel 2012). Öffentliche Unternehmen sind nach dieser Klassifizie-

rung meist Agencies vom Typ 2 und 3, in diesem Sinne befasst sich PCG auch mit Agencies und den Inhalten der internationalen Debatte um „Agencification“.

PCG ist angesichts der großen Anzahl von öffentliche Unternehmen und verselbständigten Organisationen (OECD 2015; Bruton u. a. 2015) von hoher gesellschaftspolitischer und ökonomischer Bedeutung. PCG besitzt besondere Relevanz für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben für die Bürger/innen in qualitätsgerechter, wirtschaftlicher und nachhaltiger Form (Reichard/Röber 2011). Dies rückt mehr und mehr ins Bewusstsein, muss in den Diskussionen in Politik, Verwaltung und Organisationen aber weiter „in die Köpfe gebracht“ und in konkrete Maßnahmen überführt werden. Die öffentliche Hand und die politischen Entscheidungsträger sollten bestrebt sein und sind vielfach gezwungen, eine nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung und Daseinsvorsorge gleichzeitig mit erforderlichen Einsparungen im Haushalt zu realisieren. Hierfür müssen bei der PCG alle Chancen vollständig ausgeschöpft werden, die Aufgabenwahrnehmung zu fördern.

## **2. Konzeptionelle Grundlagen der Public Corporate Governance**

### **a) Grundsachverhalte der Public Corporate Governance**

Grundsätzlich geht es neben ordnungspolitischen Erwägungen, welche Aufgaben vom Staat bzw. der öffentlichen Hand erfüllt werden sollen, im Wesentlichen um die Suche nach der wirksamsten und wirtschaftlichen sowie gleichzeitig rechtssicheren Form der Aufgabenerfüllung. Vielfach fällt hier eine Entscheidung zur Trennung von Eigentum und Organisationsleitung – die generelle Ursache von Governanceherausforderungen.

Ziel und Regelungsmotivation der PCG ist, die Zielerreichung bzw. Effektivität und Wirksamkeit und Effizienz bzw. Wirtschaftlichkeit von ausgegliederten Organisationseinheiten der öffentlichen Hand bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu verbessern. Die öffentliche Hand soll mit Hilfe effektiver wie effizienter Arbeitsstrukturen/-prozesse als informierter und aktiver Eigentümer und Gewährleister von öffentlichen Aufgaben agieren. PCG soll die Steuerungsqualität der öffentlichen Hand verbessern.

In der Politik braucht es eine Verständigung auf gesamthafte Gestaltungsziele als Voraussetzung, zielgerichtete Steuerung zu ermöglichen. Zur Entwicklung und Erhaltung von Steuerungsfähigkeit wird weiter die Fähigkeit der Verwaltung benötigt, die Umsetzung dieser Ziele zu koordinieren. Dies erfordert Organisationskompetenz und Fachkompetenz in Bezug auf die Leistungserbringung und die Fähigkeit der Verwaltung in Abgrenzung zu Government, das ganze Repertoire an Instrumenten jenseits hierarchischer Steuerung über die eigenen Organisationsgrenzen hinaus zu nutzen.

Zur Sicherstellung von Steuerbarkeit ist die Etablierung eines Ordnungsrahmens für an der öffentlichen Aufgabenerfüllung beteiligten Organisationen und Organisationseinheiten zentral, der grundsätzliche Erwartungen der öffentlichen Hand definiert (Leixnering/Papenfuß 2016).

PCG erhebt den Anspruch, einen wirksamen und effizienten Austausch von Ressourcen zu realisieren sowie einen wirksamen und effizienten Ausgleich ggf. widerstreitender Interessen von Akteuren zu erzielen. Im Zentrum der PCG steht die Entwicklung eines Handlungs- und Über-



wachungssystemen mit einer ausgewogenen Balance zwischen dem Einfluss der öffentlichen Hand und der eigenverantwortlichen Handlungsfähigkeit des Managements.

Für die PCG stellt sich dabei die Herausforderung, dass der Staat bzw. die öffentliche Hand verschiedene Rollen wahrnimmt: Er ist zugleich Eigentümer, Gewährleister, Gesetzgeber, Regulierer und Besteller. Interessenkonflikte können beispielsweise zwischen der auf die Aufgabenerfüllung ausgerichteten Rolle als Gewährleister und der häufig auf Rentabilitätsziele ausgerichteten Rolle als Eigentümer bestehen.

Aus Perspektive der Politikwissenschaft und Public Policy Forschung sind öffentliche Unternehmen und verselbständigte Organisationen wichtige Policy Instrumente (Bernier 2014, Thynne 1994). PCG kann hier einen zentralen Beitrag leisten, die ausgelagerten Organisationen in alle Phasen des Policy Cycle zu integrieren (Jann/Wegerich 2009).

Die Umsetzung von Corporate Governance mit internen und externen Kontrollelementen beruht auf den Optionen „Exit“ und „Voice“. Bei „Voice“ wird versucht, das Verhalten des Transaktionspartners durch Erheben der Stimme zu beeinflussen (z. B. Aktionärs-/Gesellschaftereinfluss auf der Haupt-/Gesellschafterversammlung). Im Rahmen von „Exit“ wird die Austauschbeziehung beendet. Für die Gestaltung der PCG ist zentral, dass eine Gebietskörperschaft aufgrund der öffentlichen Aufgabe eines Unternehmens in vielen Fällen nur eingeschränkt die Möglichkeit besitzt, sich von diesem zu trennen. Zudem sind Markt- bzw. Organisationserfolg nicht immer eine zwingende Notwendigkeit für das Fortbestehen eines öffentlichen Unternehmens. Demzufolge müssen in der PCG umso mehr die durch das Eigentum bestehenden Rechte im Sinne von „Voice“ genutzt werden. PCG ist in besonderem Maße auf interne Corporate Governance Mechanismen angewiesen. Es bedarf wirksamer Corporate Governance Elemente, die Kontrolle und Druck des Kapitalmarktes ersetzen können (Siekmann 1996, S. 305; Whinco 2005, S. 187).

Regelungen zur PCG können grundsätzlich auf den folgenden Regulierungsebenen ansetzen:

1. Gesetzliche Vorschriften als Ergebnis eines formalen Gesetzgebungsverfahrens
2. Untergesetzliche Governancestandards („soft law“), die über mehr oder weniger freiwillige Selbstbindung Wirksamkeit erlangen sollen:
  - 2 a. Regelungswerke für größere Gruppen von Unternehmen
  - 2 b. Unternehmensindividuelle Leitlinien

Viele Elemente der PCG sind in der Bundeshaushaltsordnung (BHO), den Landeshaushaltsordnungen (LHO) und Gemeindeordnungen (GO) enthalten. Eine zentrale Bedeutung kommt § 65 BHO bzw. den analog formulierten Bestimmungen in den LHO und GO zu. Hiernach darf die öffentliche Hand Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur gründen oder sich an diesen beteiligen, wenn ein öffentliches Interesse an der zu übernehmenden Aufgabe besteht und der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher in anderer Weise erreicht werden kann. Hier unterscheiden sich die Gemeindeordnungen erheblich (sog. einfache und strenge Subsidiarität). Daneben muss ein „angemessener Einfluss“ der öffentlichen Hand auf das Unternehmen gewährleistet sein. Nutzt die öffentliche Hand öffentliche Unternehmen für die Aufgabenerfüllung, besteht eine Ingerenzpflicht bzw. Einwirkungspflicht.

Für öffentliche Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform gelten im Grundsatz die gleichen rechtlichen Bestimmungen wie im privatwirtschaftlichen Bereich. Einzelne Regelungen sind je-

doch im Hinblick auf die Eigentümerstruktur und Ziele modifiziert; einige Vorschriften, u. a. des öffentlichen Rechts, sind zusätzlich zu beachten.

Charakteristisch für die PCG ist, dass sie durch eine Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsrichtlinien etc. mit einer hohen Regelungsdichte ausgeprägt ist. Einige wesentliche Regelungen für die PCG sind zudem in Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen weiter spezifiziert.

Die Ausgestaltung der Steuerung und Überwachung erfolgt auf der einen Seite durch die für privatwirtschaftliche Unternehmen geltenden Gesetze, u. a. Handelsgesetzbuch (HGB), Aktiengesetz (AktG), Gesetz für Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG). Auf der anderen Seite greifen neben vielen weiteren Vorschriften die einschlägigen Gesetze für den öffentlichen Bereich wie etwa Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), GO, BHO/LHO, Eigenbetriebsgesetze und Rechnungshofgesetze. Insgesamt ist die PCG gekennzeichnet durch ein Spannungsfeld zwischen öffentlichem Recht und Gesellschaftsrecht, welches es bestmöglich auszutarieren gilt. Zunehmend werden die EU-Kommission und die weiteren EU-Organen zum „Standardsetzer“ und „Treiber“ auch für Corporate Governance Regeln (vgl. u. a. Europäisches Parlament/Europäischer Rat 2014; Europäische Kommission 2011). Verschiedene Richtlinien, Empfehlungen und Initiativen auf europäischer Ebene besitzen im europäischen Mehrebenensystem dabei insbesondere zur Überprüfung und Weiterentwicklung der PCG besondere Relevanz. Diese Regelungen sollten für die PCG und öffentliche Unternehmen aufgrund der besonderen Verantwortung im Regelfall zur Entfaltung gebracht werden.

Hinzuweisen ist auf substantielle Regelungsunterschiede in den GO, die sachlich nicht zu begründen sind. Daher sind verdichtete Gegenüberstellungen von wesentlichen Unterschieden im Bundeslandvergleich fortlaufend erforderlich und hilfreich zur Weiterentwicklung der PCG. Sehr viele öffentliche Unternehmen werden in der Rechtsform einer GmbH geführt. Ist nach dem Gesellschaftsvertrag einer GmbH ein Aufsichtsrat bestellt, greifen nach § 52 Abs. 1 GmbHG – soweit nicht im Gesellschaftsvertrag etwas Anderes bestimmt ist – eine Reihe von Vorschriften aus dem AktG wie die in § 116 i. V. m § 93 AktG normierten Sorgfaltspflichten, Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen.

Allerdings verweist § 52 (1) GmbHG auf einige für die PCG besonders wichtige Paragraphen des AktG nicht, so dass diese für öffentliche Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH nicht unmittelbar verbindlich sind. Aufgrund der besonderen Anforderungen an öffentliche Unternehmen und der Problemlagen sollten die Gesetzgeber auf allen föderalen Ebenen dafür Sorge tragen, alle relevanten Regelungen auch für öffentliche Unternehmen zu verankern – z. B. in den GO und LHO.

## **b) Theoretische Grundlagen der Public Corporate Governance**

Die Neue Institutionenökonomik gilt seit Jahrzehnten als das bestimmende Theoriegebäude der Corporate Governance Forschung. In der Diskussion um die effektive und effiziente Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Sektor bzw. Diskursen über Public Management, Public Governance und staatliche Leitbilder wie dem Gewährleistungsstaat hat sie ebenfalls besondere Bedeutung erlangt. Institutionen haben auch in der PCG die wichtige Funktion, Handlungen in

eine angestrebte Richtung zu lenken sowie zu koordinieren. Zudem verfolgen sie den Zweck, Erwartungen und Verhalten von Akteuren zu stabilisieren.

Es werden verschiedene theoretische Zugänge diskutiert. Jedoch ist die Prinzipal-Agent-Theorie in der privatwirtschaftlichen Corporate Governance Diskussion der dominante Bezugsrahmen zur theoriegeleiteten Konzeptionalisierung. Für den öffentlichen Sektor und die öffentliche Wirtschaft wird dieser Theoriezugang gleichfalls weit vorherrschend herangezogen (vgl. u. a. Theuvsen 2001, S. 259; Budäus/Hilgers 2009, S. 893; Schedler/Müller/Sonderegger 2011, S. 27).

„Der Bürger“ ist oberster Prinzipal, welcher Gestaltungsaufgaben an die Politik als Agenten delegiert. Die politischen Entscheidungen zur Übertragung von Aufgaben auf öffentliche Unternehmen können verschiedene Vorteile bieten. Sie haben in Terminologie aber auch zu einer komplexen, mehrstufigen Prinzipal-Agenten-Kette mit größeren Informationsasymmetrien und möglichen Ziel-/Interessenkonflikten zwischen zahlreichen Prinzipalen und Agenten geführt (Theuvsen 2001, S. 259).

Informationsasymmetrien bieten dem Agenten Möglichkeiten zur Verfolgung eigener Interessen, sog. opportunistischem Handeln (Budäus/Hilgers 2009; Mühlkamp 2006). Nicht alle Individuen verhalten sich opportunistisch, allerdings kann dieses auch nicht ausgeschlossen werden (Williamson 1990, S. 73). Durch institutionelle Regelungen ist sicherzustellen, dass sich die jeweiligen Agenten im Sinne des obersten Prinzipals verhalten und ihre Leistung beobachtbar bzw. beurteilbar wird.

Die Gewährleistung von Transparenz ist daher ein zentrales Gestaltungs- und Governanceprinzip. Für das Berichtswesen erfordert dieses eine inhaltliche Ausgestaltung und Offenlegung, welche die Informationsasymmetrien beseitigt oder zumindest bestmöglich mildert. Insbesondere müssen neuralgische Informationsasymmetrien reduziert werden und gezielt Transparenz in allen Handlungsfeldern geschaffen werden, in denen die Gefahr für opportunistisches Verhalten besonders hoch ist (Theuvsen 2001, Ruter/Müller-Marqués-Berger 2005).

Aus der vorherrschenden Klassifizierung des Bürgers als oberster Prinzipal (vgl. u. a. Bremer/Brinkmann/Killian 2006, S. 145; Schedler/Müller/Sonderegger 2011, S. 27) resultiert, dass die Informationen für diesen direkt, aufwandsarm und verständlich verfügbar sein müssen. Eine ausschließliche Information von anderen Prinzipalen auf unteren Stufen der Prinzipal-Agenten-Kette ist in bedeutsamen Bereichen aus Sicht der Theorie als nicht anforderungsgerecht einzustufen.

Aus Sicht der Theorie der Verfügungsrechte, auch bezeichnet als Property-Rights-Theorie, kann die – teilweise erforderliche oder gewünschte – Aufteilung von Verfügungsrechten bzw. Zuständigkeiten auf Politik, Verwaltung, Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat und Geschäftsführung in der PCG infolge der Aushöhlung von Verfügungsrechten zu Problemen führen. In „besonders verwässerten Verfügungsrechtsbereichen“ mit großer Bedeutung sollten daher eindeutige Regelungen mit der Zuweisung von Verfügungsrechten formuliert werden. Gesetzliche und untergesetzliche Regelungen können die Verfügungsrechtsstruktur ergänzen, erläutern oder neue Verfügungsrechte hinzufügen, um Verfügungsrechte möglichst effizient zu bündeln oder zu verteilen.

Aus Perspektive der Stakeholder-Theorie muss die öffentliche Hand in Konzepten die eingebundenen und/oder betroffenen Stakeholder mit ihren Rechten und Pflichten benennen. Zudem

sind Grundsätze zu formulieren, inwieweit die Organisationsleitung/-überwachung die Belange verschiedener Stakeholdergruppen in angemessenem Umfang berücksichtigen sollte. Weiter sind Beiträge zum Informations- und Interessenausgleich zwischen Stakeholdern ein wichtiger PCG-Bestandteil.

Von besonderem Erkenntnis- und Gestaltungsinteresse ist für die PCG zudem der andauernde Diskurs um die Prinzipal-Agent-Theorie und die Stewardship-Theorie. Kritik an dem als einseitig eingestuften negativen Menschenbild der Prinzipal-Agent-Theorie mit der Annahme von opportunistischem Verhalten führte im Zuge der Corporate Governance Debatte zur Entwicklung der Stewardship-Theorie (vgl. Daily/Doltan/Canella 2003). Die Stewardship-Theorie kommt teilweise zu anderen Gestaltungsvorschlägen – z. B. sind die typischen Maßnahmen der Prinzipal-Agent-Theorie zur Interessenangleichung und Monitoring nicht erforderlich. Diese können gemäß der Theorie die Motivation von Akteuren verdrängen und sich nachteilig auf die emotionale Bindung an die Organisation auswirken. Die Stewardship-Theorie regt im Gegensatz zu Prinzipal-Agent-Theorie umfangreichere Handlungsfreiheit für das Management an.

Kritisch eingeschätzt werden hingegen auch die Verhaltensannahmen der Stewardship-Theorie mit dem Ausschluss des „homo oeconomicus“ sowie der geringen Gewichtung von Interessenkonflikten und Informationsasymmetrien. Gravierende Problemfelder und durchaus als „skandalös“ zu bezeichnende Verhaltensweisen im öffentlichen Sektor lassen zumindest starke Zweifel aufkommen, ob Verhaltensannahmen der Stewardship-Theorie der Realität „im Regelfall“ Stand halten können und das Risiko für opportunistisches Verhalten nicht zu sehr vernachlässigen (Velte 2010, S. 291). Der Stewardship-Ansatz legt desgleichen ein „einseitiges Menschenbild“ (Nippa 2002, S. 16) zu Grunde. Die Gestaltungsempfehlungen der Stewardship-Theorie haben durch die empirische Corporate Governance Forschung bislang nur wenig Unterstützung gefunden. Als alleiniger Bezugsrahmen gilt die Stewardship-Theorie für die Corporate Governance daher tendenziell als ungeeignet (Nippa 2002, S. 16; Velte 2010, S. 291).

In der Praxis sind Gestaltungsformen in „Reinform“ ohnehin kaum anzutreffen, entwickelt haben sich Mischformen bzw. Partialbetrachtungen. Bei der Erörterung der PCG – und auch in der universitären Ausbildung – sollten im Rahmen der PCG beide Menschenbilder und Theorien als „Analysescheinwerfer“ einbezogen werden und ggf. ein integrativer Ansatz gewählt werden.

Verantwortungsvolle PCG schränkt Möglichkeiten für opportunistisches Verhalten durch rechtliche und faktische Ordnungen ein, bietet aber ebenso hinreichend Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum.

### **3. Vollzugsdefizite und Regelungsdefizite bei den Governancestrukturen/-praktiken in der PCG**

Empirische Vergleichsuntersuchungen zeigen, dass in der PCG noch relevante Defizite bestehen (vgl. u. a. Röber 2001; Reichard/Röber 2011; Harms 2008 a; Seibicke 2005; Papenfuß/Schmidt/Keppeler 2017 a; Papenfuß/Schmidt/Keppeler 2017 c sowie die Klassifizierung von Problemfeldern bei Papenfuß 2013, S. 57ff.). Neben strukturellen Defiziten verweist die Literatur auf in der Öffentlichkeit breit diskutierte „Skandale“, wie etwa bei der Berliner Bank AG,

der HSH Nordbank AG, den Stadtwerken Gera oder dem Flughafen „Berlin Brandenburg“. Die Kritikmuster zeigen, dass insgesamt eher von Vollzugsdefiziten auszugehen ist, jedoch in einigen Bereichen ebenso relevante Regelungsdefizite bestehen (Seibicke 2005; Weiblen 2011).

Nach Untersuchen divergieren die Governancestrukturen und -praktiken öffentlicher Unternehmen im Städtevergleich strukturell und genügen den herausgestellten Anforderungen häufiger noch nicht durchgängig (Papenfuß/Schmidt/Keppeler 2017 b; Papenfuß/Werner-Schmolling/Wolff 2016; Papenfuß/Peper/Steinhauer 2015; Papenfuß/Schmidt 2013, Papenfuß 2013 a). Positiven Weiterentwicklungen stehen in statistischer Gesamtbetrachtung jedoch neuralgische Defizite gegenüber. Zwischen Anforderungen und Wirklichkeit ist weiterhin noch ein beachtliches Gefälle in der PCG zu konstatieren. Hervorzuheben sind vor allem auch die trotz sachlich vergleichbarer Anforderungen substanziellen Governanceunterschiede zwischen den Städten und Bundesländern. Bezüglich einiger Faktoren divergieren Bewusstsein und/oder Handlungsbereitschaft für eine anforderungsgerechte und transparente PCG in erheblichem Maße (Papenfuß/Schmidt/Keppeler 2017 b, Papenfuß/Peper/Steinhauer 2015; Papenfuß/Schrader 2011, Reichard/Röber 2011; Bremeier/Brinckmann/Kilian 2006).

Im internationalen Vergleich fällt als gemeinsames Muster zur deutschsprachigen Literatur auf, dass in anderen Ländern ebenso dezidierte Kritik an der PCG zu verzeichnen ist und Weiterentwicklung gefordert wird (OECD 2015; Grossi/Papenfuß/Tremblay 2015, Van Thiel u. a. 2012). Neben der Wissenschaft betonen auch internationale Organisationen wie die OECD, die EU und die Weltbank die Notwendigkeiten und Chancen zur Weiterentwicklung der PCG (OECD 2015; Weltbank 2014; EU 2011).

#### 4. Potenziale und Problemfelder von Public Corporate Governance Kodizes

Mittlerweile haben in Deutschland seit 2005 über 60 Gebietskörperschaften jeweils unterschiedliche Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) eingeführt. Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung von und in öffentlichen Unternehmen, die sich in der Praxis und nach wissenschaftlichen Analysen einschlägig bewährt haben. Von den Empfehlungen eines PCGK können die Unternehmen situationsgerecht abweichen, sind dann aber verpflichtet dies jährlich in sog. Entsprechenserklärungen zu begründen und die stattdessen gewählte Lösung nachvollziehbar zu erläutern. Dieser verbindliche Mechanismus von „comply or explain“ ist gerade aufgrund der besonderen Verantwortung in der öffentlichen Wirtschaft zentral und ein wesentliches Alleinstellungsmerkmal im Vergleich zu anderen Konzepten (vgl. u. a. Papenfuß 2013 b).

Vorherrschend wird die Auffassung vertreten, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – nützliche Beiträge zur Verbesserung der PCG leisten kann (für viele weitere Schwarting 2013, S. 191 und 206; Matzka u. a. 2011, S. 4 und S. 119; Budäus/Hilgers 2009, S. 883ff.; Lenk/Rottmann 2007 sowie die Übersicht zu Zitaten bei Papenfuß 2013 a, S. 100).

Dies unterstreicht den Nutzen und die Notwendigkeit einer intensiven Auseinandersetzung mit diesem übergreifenden Instrument. Am Rande erscheint erwähnenswert, dass der wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft bereits im Jahr 1982 empfohlen hat:

„Angesichts der Vielfalt der Überwachungsaufgaben und der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien in der öffentlichen Wirtschaft sollten Grundsätze ordnungsmäßiger Überwachung öffentlicher Unternehmen formuliert werden“ (Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 1982).

Ein PCGK ist keinesfalls „das zentrale Steuerungsinstrument“ der öffentlichen Hand und kein Ersatz für die zentralen Steuerungselemente wie u. a. Strategie-/Zielebildung, klassische Planungs- und Controllinginstrumente, Unternehmenssatzungen, Geschäftsordnungen und kompetente Mitarbeiter/innen im Beteiligungsmanagement. Ein PCGK kann als konzeptionelles Dachdokument indessen hilfreiche Beiträge für die einzelnen Felder leisten. Aufgrund der übergreifenden Relevanz und häufig anzutreffender Fehlverständnisse soll das Instrument hier daher im Kontext der PCG gesondert betrachtet werden.

Im Sinne der *Erklärungsfunktion* soll ein PCGK Grundcharakteristika des Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und so verständlich machen. Ein PCGK liefert demnach für alle beteiligten Akteure eine erklärende Übersicht zu allen besonders wichtigen gesetzlichen und nicht gesetzlichen Bestimmungen u. a. durch Nennung der einschlägigen Paragraphen.

Eine *Ergänzungsfunktion* erfüllt der PCGK, indem er regelmäßig auftretende Governancefragen, Unklarheiten oder Lücken mit über das Gesetz hinausgehenden Empfehlungen gezielt adressiert und damit unterstützende Hinweise gibt (Zu weiteren Funktionen vgl. Papenfuß 2013 a, 2013 b).

In der Diskussion kristallisierte sich schnell heraus, dass ein spezifisch auf die Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen zugeschnittener PCGK zwingend erforderlich und eine pauschale Übertragung des DCGK für börsennotierte Unternehmen ohne deutliche Anpassungen und Erweiterungen hinsichtlich der Gesellschafterrolle der öffentlichen Hand nicht sachdienlich ist (Papenfuß 2013 a, S. 102 und die dort genannte Literatur).

Börsennotierte Unternehmen sind nach § 161 Aktiengesetz (AktG) verpflichtet, jährlich eine Entsprechenserklärung abzugeben und auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen. Für öffentliche Unternehmen liegt eine derartige gesetzliche Grundlage nicht vor. Dies wäre aber problemlos gestaltbar. Darüber hinaus ist es möglich und aus theoretischer und praxisorientierter Sicht erforderlich, die Abgabe und Veröffentlichung einer Entsprechenserklärung zu einem PCGK in der Satzung bzw. im Gesellschaftsvertrag des jeweiligen Unternehmens verbindlich vorzuschreiben (vgl. Ellerich/Schult/Radde 2009; S. 203; Matzka u. a. 2011, S. 155).

Bei der Befolgung einzelner Empfehlungen besteht Flexibilität, aber die Abgabe und Veröffentlichung einer Entsprechenserklärung mit Begründungen ist verbindlich und keine bloße „Absichtserklärung“. Ein Verstoß gegen die Satzung hat die aus anderen Feldern bekannten Konsequenzen. Möglich wäre in kritischen Fällen auch, den Organen die Entlastung zu verweigern. Wenn man von einem Menschenbild ausgeht, das harte Sanktionselemente als wichtig ansieht, wären hier über die Anstellungsverträge und Zielvereinbarungen hinaus auch weitere Maßnahmen möglich.

Häufiger wird über PCGKs zu abstrakt ohne konkreten Blick auf die Regelungsformulierungen diskutiert. Zum Beispiel ist in einigen PCGK formuliert: „Die Interne Revision soll unmittelbar der Geschäftsführung unterstellt sein. Die Aufträge sollen schriftlich erteilt werden.“ Demnach müssen Aufsichtsrat und Geschäftsführung nach der Konzeption einmal im Jahr eine Entsprechenserklärung erstellen, persönlich unterschreiben und auf der Internetseite des Unternehmens

veröffentlichen, ob diesem Grundsatz entsprochen wurde und wird oder aus welchen Gründen eine Alternativlösung gewählt wurde.

Der große Regulierungsvorteil eines PCGK besteht darin, dass ein Abweichen von Kodexempfehlungen entsprechend der spezifischen Unternehmenssituation möglich ist und begründet sein kann. In einer Entsprechenserklärung wäre z. B. in zwei Sätzen zu verfassen, warum die interne Revision ggf. nicht an der Unternehmensspitze institutionalisiert ist oder wer diese Aufgabe aufgrund der Unternehmensgröße statt einer eigenen Stelle übernimmt.

Angesichts der besonderen Verantwortung öffentlicher Unternehmen ist es angemessen zu verlangen, dass Aufsichtsräte und Geschäftsführungen die Formulierung der Entsprechenserklärung einmal im Jahr zur systematischen Reflexion nutzen und in Kurzform zu den Empfehlungen und Anregungen des PCGK Stellung nehmen. Dies ist keine zusätzliche, unnötige Bürokratie, sondern wenn, wie beispielgebende Entsprechenserklärungen mit präzisen Kurzbegründungen zeigen, in aussagekräftiger, schlanker Form möglich, und dann eine wertvolle Basis für zielorientierte Dialoge zwischen den Beteiligten (vgl. u. a. auch Morner/Misgeld/Walther 2013, S. 188).

PCGKs können deutlich präzisere und weiterreichende Anforderungen für die Leitung und Überwachung verfassen, die aufgrund der Inflexibilität von Gesetzen nicht formulierbar sind. Gesetze können typischerweise nur Durchschnittsfälle regeln, die in der Praxis tatsächlich nur sehr selten anzutreffen sind. Daher müssen Gesetze zwangsläufig Regelungslücken belassen, die ein PCGK gezielt füllen kann. PCGKs reglementieren die Unternehmen weniger stark als Gesetze und belassen Gestaltungsspielraum für unternehmensindividuell sachgerechte Lösungswege. Aufgrund der vorgesehenen Abweichungskultur ist es gerade aufgrund der besonderen Anforderungen in der öffentlichen Wirtschaft in wichtigen Feldern möglich, Grundsätze verantwortungsvoller Leitung und Überwachung im Zweifelsfall eher strikter als lockerer zu formulieren. Ein PCGK ist keine Einschränkung des zu Recht gestärkten unternehmerischen Gestaltungsspielraums zugunsten einer Regelsteuerung, da er die organisatorische und inhaltliche Entscheidungsfreiheit in vollem Umfang erhält.

Allerdings zeigen Analysen von PCGK in allen zentralen Regelungsfeldern auffällige Abweichungen von einschlägigen Forderungen und erhebliche Gestaltungsunterschiede. Hierzu zählen insbesondere: Verantwortlichkeiten und Ablauf bei der Entwicklung von Unternehmensstrategien und Zielen, Einbindung von politischen Gremien in die Public Corporate Governance, Aus-/ Fort- und Weiterbildung von Aufsichtsratsmitgliedern, Bildung von Prüfungsausschüssen im Aufsichtsrat, Effizienzprüfung beim Aufsichtsrat, Berichtsinhalte der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat, Ausgestaltung von D&O-Versicherungen, Vermeidung und Offenlegung von Interessenkonflikten, Veranschaulichung der Vergütungskriterien für Geschäftsführung und Aufsichtsrat, Interne Revision, Unabhängigkeit des Abschlussprüfers sowie bei der Bereitstellung von relevanten Corporate Governance Informationen auf der Internetseite des Unternehmens (Papenfuß 2013a).

Zahlreiche Autoren haben die Uneinheitlichkeit von PCGKs und das Auseinanderdriften von Grundsätzen verantwortungsvoller PCG kritisiert und die Entwicklung eines Musterkodexes durch eine hochrangig besetzte Kommission mit besonderem Nachdruck empfohlen (u. a. Morner/Misgeld/Walther 2013, S. 191; Papenfuß 2013a, S. 267ff.; Ellerich/Schult/Radde 2009,

S. 208; Harms 2008a, S. 163; Ruter/Müller-Marqués-Berger 2005, S. 464; Treuner 2005, S. 49; Budäus/Srocke 2003, S. 99).

Ein auf einer Internetseite veröffentlichter Muster-PCGK wäre keine unzulässige Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung, sondern vielmehr ein fundiert ausgearbeitetes Angebot, das die jeweiligen Kommunen nutzen und ggf. situationsgerecht anpassen könnten.

Die Grundsätze verantwortungsvoller Unternehmensführung/-überwachung sind von Schleswig-Holstein bis Bayern und von Nordrhein-Westfalen bis Sachsen und auch zwischen verschiedenen Branchen identisch. In den Regelungsfeldern Aufsichtsrat, Geschäftsführung, Zusammenwirken von Aufsichtsrat und Geschäftsführung, Rechnungslegung, Abschlussprüfung, Berichtswesen, Transparenz durch die Bereitstellung von Informationen auf der Unternehmenshomepage, Interne Revision usw. gibt es auf dem Niveau von Grundsätzen verantwortungsvoller PCG in der Sache keine gegen einen Musterkodex sprechenden Differenzen. Die lediglich im Bereich des Gesellschafters bestehenden Unterschiede könnten sprachlich und inhaltlich situationsgerecht angepasst werden.

Besonders groß sind die Schwierigkeiten auch bei der jährlich vorgesehenen Evaluation und Überarbeitung eines PCGK. Zur Erfüllung der Anforderungen müsste in jeder einzelnen Gebietskörperschaft umfassend analysiert werden, welche Entwicklungen in der Corporate Governance ggf. Überarbeitungen des Kodex' erfordern bzw. neue Chancen bieten. Angemessen wird dies in den allermeisten Fällen nicht zu leisten sein. Beim Kodex für börsennotierte Unternehmen der Regierungskommission Corporate Governance kann zu den geplanten Änderungen, die vorab veröffentlicht werden, im Rahmen eines Konsultationsverfahrens beispielgebend Stellung genommen werden. Notwendig und hilfreich wäre, einen Muster-PCGK einmal im Jahr fundiert und transparent zu evaluieren. Die in den Musterkodex eingearbeiteten Änderungen könnten dann wiederum die Basis für Evaluierungen und situationsgerechte Anpassungen in einzelnen Gebietskörperschaften sein.

Vor diesem Hintergrund sollten die Bemühungen nicht nachlassen, einen bundeslandübergreifenden PCGK in einem transparenten Verfahren zu entwickeln und auf einer Internetseite zu veröffentlichen.

## 5. Reflexion der Forschungssituation zur Public Corporate Governance

Hopt charakterisiert für die Privatwirtschaft einschlägig wie folgt: „Corporate Governance ist eines der meist diskutierten Gebiete der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften“ (Hopt 2011, S. 4). Von Werder sieht Corporate Governance sogar als „neue eigenständige Fachrichtung [...] dezidiert interdisziplinären Charakters“ (von Werder 2009, S. 26.). Für privatwirtschaftliche Unternehmen liegen zahllose empirische Analysen zur Corporate Governance vor. In den wissenschaftlich einschlägigen Publikationsorganen zeigen sich eine elaborierte Debatte sowie ein inhaltlich wie methodisch hoher Reifegrad der Corporate Governance Forschung mit Tendenzen zu einzelnen saturiert erscheinenden Themenfeldern.

Im beachtlichen Gegensatz hierzu wurden von der Betriebswirtschaftslehre als wissenschaftlicher Disziplin, aber auch von der Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, bislang trotz der empirisch belegten Relevanz des Gegenstands im Vergleich nur sehr wenige empiri-



schen Studien zur Corporate Governance öffentlicher Unternehmen veröffentlicht (vgl. Bruton u. a. 2015; Hammerschmid 2010, S. 14; Günther/Niepel 2006, S. 340; Schaefer/Theuvsen 2008, S. 13; Whincop 2005, S. 4; Florio/Fecher 2011, S. 365).

Auch in international einschlägigen Journalen liegen nur sehr wenige empirisch gestützte Beiträge zur PCG bzw. Corporate Governance öffentlichen Unternehmen vor. Bruton u. a. (2015) haben eine systematische Literaturanalyse vorgelegt, welche die Zeitschriften der Financial Times' Top 45 Liste von 2000 bis 2015 analysiert. Die Untersuchung hat für den Untersuchungszeitraum unter tausenden Artikeln nur 57 Artikel identifiziert. Die Autoren kommen zu dem Schluss: "Although inquiry into SOEs is on the rise ...there is still a dearth of research on the topic" (Bruton u. a. 2015, S. 94).

Der Literaturüberblick von Bruton u. a. (2015) nimmt betriebswirtschaftliche Zeitschriften in den Blick. Ähnliche Verhältnisse sind jedoch auch für das Public Management, Public Administration und die Politikwissenschaft festzustellen.

Dieser empirische Forschungsstand ist zu hinterfragen, da PCG belegte und hohe Relevanz besitzt. Aus den Änderungen der institutionellen Arrangements der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung resultieren neue Problemstellungen für verschiedene Disziplinen, die bislang nicht zu entsprechenden empirischen Forschungsaktivitäten geführt haben.

Übergreifende Herausforderungen begründen, alle Chancen im Wissenschaftssystem umfassend auszuschöpfen, mehr gesichertes Wissen für eine verantwortungsvolle PCG zur effektiven wie effizienten Gewährleistung der Daseinsvorsorge zur Verfügung zu stellen. Die substanziellen Forschungslücken erhalten zusätzliches Gewicht, da in Wissenschaft und Praxis erhebliche Verbesserungsnotwendigkeiten für die Ausgestaltung der PCG herausgestellt werden.

National und international sind in jüngster Zeit Weiterentwicklungsansätze in verschiedenen Feldern zu beobachten, die verstärkt und nachhaltig fortgeführt werden sollten.

## 6. Fazit und Ausblick

Empirische Studien belegen, dass PCG ein politisch und ökonomisch relevantes Thema für die Gesellschaft und die Wissenschaft ist. In den letzten Jahren waren in Deutschland viele positive Weiterentwicklungsansätze zu beobachten und es zeigen sich auf allen föderalen Ebenen verfolgenswerte Beispiele, die Anknüpfungspunkte für weitere Reformen bieten. Beiträge und Tagungen zeigen, dass im Handlungsfeld viele engagierte Akteure kontinuierlich nach Weiterentwicklungen streben und für diese eintreten. Jedoch muss in struktureller Gesamtsicht mit Blick auf empirische Fakten festgestellt und betont werden, dass die Anforderungen aus Theorie und Praxis vielfach noch nicht hinreichend erfüllt sind.

Gemäß dem in Literatur und Praxis erkennbaren Kritikmuster ist bei der Weiterentwicklung der PCG im Schwerpunkt von Vollzugsdefiziten auszugehen. Ebenfalls sind jedoch vorhandene Regelungsdefizite gezielt im Blick zu behalten. Eine Überregulierung wird sich nicht förderlich auf die Daseinsvorsorge auswirken, schließlich benötigen Führungskräfte Freiheitsgrade im Rahmen der Aufgabenerfüllung. Hingegen müssen dosierte, gezielte und präzise Anforderungen und Zuständigkeiten zur Bewältigung der bedeutsamen Vollzugsdefizite sowie zu bestehenden Unklarheiten im PCG System formuliert werden.

Eine Leitmaxime sollte weiter die Generalprävention durch Transparenz sein. Diese ändert (zumindest) nicht unmittelbar die Rationalitäten, lässt eventuelle opportunistische Verhaltensweisen und Fehlsteuerung jedoch sichtbar werden.

In der Forschung sind die verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen aufgerufen, neues empirisches Wissen und Theoriebildungsbeiträge sowie zur Weiterentwicklung eines kohärenten Governancerahmens aus „hard law“ und Selbstregulierungsansätzen zu erarbeiten.

Sofern nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung und Daseinsvorsorge gleichzeitig mit erforderlichen Haushaltskonsolidierungsnotwendigkeiten realisiert werden sollen, müssen bei der PCG alle Chancen ausgeschöpft werden, die Aufgabenwahrnehmung durch eine anforderungsgerechte Weiterentwicklung der PCG zusätzlich zu fördern.

Es besteht ein hoher Bedarf für Erkenntnisfortschritte durch interdisziplinäre und fachbezogene Forschung sowie für einen wechselseitigen Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft.

## Abstract

*Ulf Papenfuß and Christina Schaefer; Management of State-Owned Enterprises and Public Corporate Governance: Basic Issues and Reform Perspectives*

*Management of State-owned Enterprises; Public Corporate Governance; State-owned Enterprises*

*The management and control of state-owned enterprises by public authorities and public corporate governance (PCG) are important topics for the future for both, the practice and the scientific debate because of the large number of state-owned enterprises (SOEs), the scope and heterogeneity of their tasks in the context of public service provision, the large number of their employees, and the high amount of investments undertaken by SOEs, and their debt ratio.*

*The authors followed an invitation to publish in this issue an already existing contribution consisting of two parts which illustrate basics and reform perspectives of these topics for the current discussion. In the first part Christina Schaefer explains the main differences between the private and the public sector regarding the management context and object, outlines the need of a specific concept for the management of SOEs, and presents basics for its implementation. In the second part Ulf Papenfuß presents the conceptual basics of PCG and enforcement and regulation deficits, outlines potentials and challenges of PCG-codices as well as the benefits and ways to a prototype-model-PCG for all cities and Laender.*

## Literaturverzeichnis

- Ade, Klaus (1997), Beteiligungscontrolling, in: Handbuch kommunales Beteiligungsmanagement, hrsg. von Klaus Ade, Stuttgart, S. 160-208.
- Bernier, Luc (2014), Public enterprises as policy instruments: the importance of public entrepreneurship, in: Journal of Economic Policy Reform, Volume 17, Issue 3, S. 253-266

- Borchers, Stefan (2006), Beteiligungscontrolling – Ein Überblick, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, 17. Jg., Heft 3, S. 233-250.
- Bremer, Wolfram, Hans Brinckmann, Werner Kilian und Karsten Schneider (2006), Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 28. Jg., Heft 3, S. 267-281.
- Bruton, Garry D., Mike W. Peng, David Ahlstrom, Ciprian Stan und Kehan Xu (2015), State-owned enterprises around the world as hybrid organizations, in: Academy of Management Perspectives, 29 Jg., Heft 1, S. 92-114.
- Budäus, Dietrich (1984), Controlling als Ansatz zu Operationalisierung der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 7. Jg., Heft 2, S. 143-162.
- 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-Organisation, hrsg. von Ernst Bernd Blümle, Helmut Pernsteiner, Robert Putschert und René Andeßner, Wien, S. 79-102.
- Budäus, Dietrich und Dennis Hilgers (2009), Public Corporate Governance, in: Handbuch Corporate Governance, hrsg. von Peter Hommelhoff, Klaus Hopt und Axel von Werder, 2. Aufl., Stuttgart, S. 883-904.
- Burger, Anton, Philipp Ulbrich und Niels Ahlemeyer (2010), Beteiligungscontrolling, 2. Aufl., München.
- Coenenberg, Adolf G. und Heinz-Georg Baum (1987), Strategisches Controlling, Stuttgart.
- Daily, Catherine, Dan Dalton und Alterbert Cannella (2003), Corporate Governance: Decades of Dialogue and Data, in: Academy of Management Review, 28. Jg., Heft 3, S. 371-382.
- Ellerich, Marian, Franz Schult und Jens Radde (2009), Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes: Ein erster Schritt in die richtige Richtung, in: Zeitschrift für Corporate Governance, 4. Jg., Heft 5, S. 201-208.
- Europäische Kommission (2011), Grünbuch europäischer Corporate Governance-Rahmen, KOM (2011) 164/3, Brüssel.
- Europäische Kommission/EU (2011), The EU Corporate Governance Framework COM 164 final, Green Paper, available at: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/modern/com\\_2011-164\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com_2011-164_en.pdf).
- Europäisches Parlament/Rat (2014), Richtlinie 2014/95/EU zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 330/1.
- Florio, Massimo und Fabienne Fecher (2011), The Future of Public Enterprises: Contributions to a New Discourse, in: Annals of Public and Cooperative Economics, 82. Jg., Heft 4, S. 361-373.
- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1982), Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, hrsg. von Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Band 2, Baden-Baden, S. 13-14.
- Grossi, Giuseppe, Ulf Papenfuß und Marie-Soleil Tremblay (2015), Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises: Relevance for Science and Society and Interdisciplinary Research Perspectives, in: International Journal of Public Sector Management, 28. Jg., Heft 4, S. 274-285.
- Günther, Thomas und Mirko Niepel (2006), Kommunales Beteiligungscontrolling – Ergebnisse einer empirischen Studie, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, 17 (3), S. 323-343.
- Hammerschmid, Gerhard (2010), Public Corporate Governance – Modewort oder tatsächlicher Bedarf?, in: Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen, Eppstein, S. 5-16.
- Harms, Jens (2008 a), Musterkodex als Grundlage für PCGKs der Gebietskörperschaften, in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 161-163.
- Harms, Jens (2008 b), Kontrolle und Kontrolldefizite öffentlicher Unternehmen: Ein Beitrag zur Public Corporate Governance, in: Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Beiheft 36 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 69-85.
- Hopt, Klaus J. (2011), Corporate Governance – Zur nationalen und internationalen Diskussion, in: Handbuch Corporate Governance von Banken, hrsg. von Klaus J. Hopt und Gottfried Wohlmannstetter, München, S. 3-29.
- Horváth, Peter (1997), Internationales Beteiligungscontrolling, in: Controller-Magazin, 22. Jg., Heft 2, S. 81-88.
- Jann, Werner und Kai Wegrich (2009), Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Politikfeldanalyse 2.0, hrsg. von Klaus Schubert und Nils C. Bandelow, München, S. 76-113.
- KGSt (1997), Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, KGSt-Bericht Nr. 4.
- Kleinschnittger, Ulrich (1993), Beteiligungs-Controlling, München.
- Lienhard, Andreas (2009), Grundlagen der Public Corporate Governance, in: Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – Öffentliches Dienstrecht, hrsg. von Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, Bern, S. 43-77.
- Leixnering, Stephan und Ulf Papenfuß (2016), Public Corporate Governance: Ein analytisches Rahmenkonzept für Steuerung im öffentlichen Sektor, in: Zeitschrift für Organisation, 85. Jg., Heft 4, S. 224-228.
- Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2007), Public Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen – Transparenz unter divergierender Interessenlage, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 30. Jg., Heft 3, S. 344-356.

- Matzka, Manfred, Karin Holzer, Bernhard Eidkum, Susanne Bürger und Yvonne Ohnewas (2011), Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger, Wien.
- Morner, Michèle, Manuel Misgeld und Axel Walther (2013), Public Corporate Governance Kodizes als Allheilmitel? Wege zur effektiven Kontrolle und Steuerung von öffentlichen Unternehmen, in: Board, Nr. 5, S. 188-191.
- Mühlenkamp, Holger (2006), Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 29. Jg. Heft 4, S. 390-417.
- Neumann, Heiko (1997), Beteiligungsmanagement und -controlling unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Unternehmen, München.
- Nippa, Michael (2002), Alternative Konzepte für eine effiziente Corporate Governance. Von Trugbildern, Machtansprüchen und vernachlässigten Ideen, in: Corporate Governance: Herausforderungen und Lösungsansätze, hrsg. von Michael Nippa, Kerstin Petzold und Wolfgang Kürsten, Heidelberg, S. 3-40.
- OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing.
- Papenfuß, Ulf und Matthias Schrader (2011), Frauen in Top-Gremien öffentlicher Unternehmen – Ergebnisse der ersten repräsentativen Längsschnittstudie, in: Zeitschrift für Corporate Governance, 6. Jg., Heft 6, S. 258-263.
- Papenfuß, Ulf (2012): Weiter keine strukturelle Offenlegungskultur bei der Managervergütung öffentlicher Unternehmen – Follow-up Studie bei Landeshauptstädten und Bund; in: Verwaltung & Management, 18. Jg., Heft 4, S. 198-204.
- Papenfuß, Ulf und Christian Schmidt (2013), Offenlegungskultur und Gesetzeskonformität öffentlicher Unternehmen – Eine repräsentative Analyse für 17 Branchen und 20 Großstädte, in: Der Betrieb, 66. Jg., Heft 34, S. 1857-1864.
- Papenfuß, Ulf (2013 a), Verantwortungsvolle Steuerung, Überwachung und Leitung von und in öffentlichen Unternehmen: Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden.
- Papenfuß, Ulf (2013 b), Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer wie praktischer Perspektive nützlich – Eine Replik zu einer Köpenickiade, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 36. Jg., Heft 4, S. 302-322.
- Papenfuß, Ulf, Bernd Peper und Lars Steinhauer (2015), Qualität kommunaler Beteiligungsberichte im deutschlandweiten Vergleich: Messmodell, Checkliste und Ranking von 81 Großstädten, in: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Nr. 8, hrsg. von Roland Böhmer, Jürgen Kegelmann und Jürgen Kientz, Freiburg/Breisgau, S. 1-60.
- Papenfuß, Ulf, Nicolas Werner-Schmolling und Michael Wolff (2016), Effizienzprüfung bei öffentlichen Unternehmen: Befunde und Empfehlungen, in: Der Aufsichtsrat, Nr. 7/8, S. 105-107.
- Papenfuß, Ulf, Christian Schmidt und Florian Keppeler (2017), Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen: Deutschlandweiter Städtevergleich zeigt weiter niedrige und regional stark schwanke Repräsentation, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 40. Jg., Heft 1, S. 68-78.
- Papenfuß, Ulf, Christian Schmidt und Florian Keppeler (2017 a), „Vergütungstransparenz-Ranking 2017: Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen im Vergleich von Kommunen, Ländern und Bund“, Friedrichshafen.
- Papenfuß, Ulf, Christian Schmidt und Florian Keppeler (2017 b), Nur 823 von 2.948: Deutschlandweites Transparenzgefälle bei Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen, in: Verwaltung und Management, 23. Jg., Heft 3, S. 135-144.
- Papenfuß, Ulf, Christian Schmidt und Florian Keppeler (2017 c), Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen: Perspektiven für das Beteiligungsmanagement und die öffentliche Finanzkontrolle, in: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, hrsg. von Jürgen Kegelmann, Roland Böhmer und Jürgen Kientz, Nr. 5, Freiburg/Breisgau, S. 181-200.
- Reichard, Christoph und Manfred Röber (2011), Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, hrsg. von Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard und Götztrik Wewer, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 168-176.
- Röber, Manfred (2001), Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 51. Jg., Heft 32-33, S. 6-14.
- Ruter, Rudolf X. und Thomas Müller-Marques Berger (2005), Corporate Governance und öffentliche Unternehmen, in: Deutscher Corporate Governance Kodex: Ein Handbuch für Entscheidungsträger, hrsg. von Norbert Pfitzer und Peter Oser, Stuttgart, S. 437-468.
- Schwartz, Gunnar (2013), Public Corporate Governance – Bessere Steuerung kommunaler Unternehmen?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 36. Jg., Heft 2-3, S. 191-208.
- Schaefer, Christina und Ludwig Theuvsen (2008), Public Corporate Governance: Rahmenbedingungen, Instrumente, Wirkungen, in: Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Beiheft 36 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 7-16.
- Schedler, Kuno, Roland Müller und Roger W. Sonderegger (2011), Public Corporate Governance – Handbuch für die Praxis, Bern.
- Seibicke, Ralf (2005), Ansätze zur verbesserten Steuerung öffentlicher Unternehmen, in: Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Graf Waldersee, Wiesbaden, S. 89-100.

- Siekmann, Helmut (1996), Corporate Governance und öffentlich-rechtliche Unternehmen, in: Jahrbuch für neue politische Ökonomie, Band 15, Tübingen, S. 282-313.
- Theuvsen, Ludwig (2001): Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen: eine Analyse aus organisationstheoretischer Sicht, Stuttgart.
- Treuner, Jens-H. (2005): Besondere Anforderungen an die Führung staatlicher Unternehmen, in: Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr, Georg Graf Waldersee, Wiesbaden, S. 37-50.
- Thynne, Ian (1994), The incorporated company as an instrument of government: A quest for a comparative understanding, in: Governance: An International Journal of Public Administration, 7. Jg., Heft 1, S. 59-82.
- Van Thiel, S. (2012): Comparing Agencies across Countries, in: Government Agencies – Practices and Lessons from 30 Countries, hrsg. von Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert und Per Laegreid, Hampshire, S. 18-26.
- Van Thiel, Sandra, Koen Verhoest, Geert Bouckaert und Per Laegreid (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 Laegreid, Hampshire, S. 413-439.
- Velte, Patrick (2010), Stewardship-Theorie, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, 20. Jg., Heft 3, S. 285-293.
- Volk, Gerrit (1992), Beteiligungscontrolling, in: Zeitschrift für Führung und Organisation, 61. Jg., Heft 5, S. 311-314.
- Weber, Jürgen (1992), Strategisches Beteiligungscontrolling, in: Zeitschrift für Planung, 3. Jg., Heft 2, S. 95-111.
- Weber, Jürgen (1993), Beteiligungscontrolling, in: Rechnungswesen und EDV, hrsg. von August-Wilhelm Scheer, Heidelberg, S. 391-418.
- Weiblen, W. (2011), Beteiligungscontrolling und -management, in: Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand, hrsg. von Beatrice Fabry und Ursula Augsten, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Weltbank (2014), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. Washington, DC.
- von Werder, Axel (2009), Ökonomische Grundfragen der Corporate Governance, in: Handbuch Corporate Governance – Leitung und Überwachung börsennotierter Unternehmen in der Rechts- und Wirtschaftspraxis, hrsg. von Peter Hommelhoff, Klaus Hopt und Axel von Werder, 2. Aufl., Stuttgart, S. 3-37.
- Whincop, Michael A. (2005), Corporate Governance in Government Corporations, Aldershot.
- Williamson, Oliver E. (1990), Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus – Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen, Mohr.