

Stephan Leixnering¹

Die Frage bleibt: Eine Antwort auf die Replik zur ‚Köpenickiade der Beteiligungsverwaltung‘

*Die Frage bleibt.
Halte Dich still, halte Dich stumm,
Nur nicht forschen, warum? warum?
Nur nicht bittere Fragen tauschen,
Antwort ist doch nur wie Meeresrauschen.
Wie's Dich auch aufzuhorchen treibt,
Das Dunkel, das Räthsel, die Frage bleibt.*
(Theodor Fontane)²

Ulf Papenfuß hat in Heft 4/2013 eine umfassende Replik zu jenem Beitrag von Stefanie Bramböck und mir verfasst, der zuvor in Heft 2-3/2013 unter dem Titel ‚Public-Corporate-Governance-Kodizes: Die Köpenickiade der Beteiligungsverwaltung‘ erschienen war. Herr Professor Schulz-Nieswandt und die weiteren Herausgeber haben mit der Entscheidung, den Diskurs auf diese Weise fortzuführen (und uns in weiterer Folge auch die Möglichkeit zu einer kurzen Antwort auf die Replik einzuräumen), der Bedeutsamkeit der Frage, wie öffentliche Organisationslandschaften bestmöglich zu steuern seien, Rechnung getragen: Wir sehen darin eine fruchtbare Ergänzung der aktuellen Diskussionen zum Thema, für die wir dankbar sind.

Der Autor nimmt in seiner Replik zu unterschiedlichen Aspekten der Sachfrage eine kritische Haltung gegenüber unserem Text ein. Wir nützen deshalb gerne die Möglichkeit, in gebotener Kürze eine Antwort darauf zu verfassen.

Zuvor sei kurz gesagt: Wir haben natürlich in keiner Weise beabsichtigt, engagierten Mitarbeitern im öffentlichen Dienst ihr unzweifelhaftes Engagement dafür abzusprechen, sich vorhandenen Problemen tatkräftig und in bester Absicht zu stellen. Weiters sind wir weder Befürworter von Public-Corporate-Governance-Kodizes (PCGK), noch lehnen wir sie ab: Wir nehmen deren Existenz zur Kenntnis und interessieren uns für ihre wesentlichen Eigenschaften, Möglichkeiten und Grenzen. Unser Anliegen im Text war es, über die Wirksamkeit eines Instrumentes näher zu reflektieren, dem vielfach attestiert wird, hinsichtlich unstrittiger Steuerungsprobleme im öffentlichen Sektor einen Lösungsbeitrag leisten zu können: Und dieses unvoreingenommene Nachdenken über Wirkmechanismus und Nutzen eines solcherart vorgeschlagenen Instrumentes halten wir für ein legitimes, ja sogar gebotenes Vorhaben.

Unser wesentlichstes Anliegen war dabei festzustellen, ob PCGK den von ihnen selbst erhobenen Anspruch, die Steuerung öffentlicher Organisationslandschaften zu verbessern, einlösen können.

1 WU Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Organization Studies, stephan.leixnering@wu.ac.at.

2 Fontane, Theodor (1905): Gedichte. 10. Auflage. Stuttgart und Berlin, S. 49.

Zur Beantwortung dieser Frage haben wir den Fokus unserer Untersuchung auf die wesentlichen Merkmale des Instrumentes Corporate-Governance-Kodex an sich gelegt.

Corporate-Governance-Kodizes sind *Soft-Law*-Instrumente der freiwilligen Selbstverpflichtung. Der ihnen wesentliche Wirkmechanismus besteht grundsätzlich darin, dass sich einerseits Organisationen freiwillig zu bestimmten Standards der *Good Governance* bekennen und andererseits die öffentlich bekundete Absicht den notwendigen Handlungsdruck erzeugt, diese auch tatsächlich zu befolgen. Das normative Potential von PCGK realisiert sich dabei nicht durch eine rechtlich bindende Regelung, sondern durch die Erwartungshaltung eines öffentlichen Forums wie etwa – im Falle von bestens bekannten Kodizes für börsennotierte Gesellschaften – an Investoren am internationalen Finanzmarkt. Mit Bezug auf das Konzept der *Public Accountability* (s. etwa Bovens, 2005) könnte man dabei zur besseren Illustration der Reinform eine Akteur-Forum-Beziehung zwischen der sich freiwillig bindenden Organisation (Akteur) und dem Kapitalmarkt (Forum) annehmen, wobei das Forum in diesem Fall die Möglichkeit hat, den Akteur bei Nichteinhaltung seiner eigenen Absichtserklärung zu sanktionieren (etwa durch den Verweis aus einem bestimmten Handelssegment oder Bewertungsverschlechterungen): Genau dieses Sanktionspotential des Forums macht ja einen wesentlichen Bestandteil des Wirkmechanismus von Kodizes aus und stellt die *Compliance* des Akteurs erst sicher.

Wie sieht es nun bei PCGK aus? Zwei Varianten wären denkbar:

Variante 1: Die Beteiligungsunternehmen einer Gebietskörperschaft (i. W. Bund, Land, Gemeinde), stellen die Akteure dar; die Gebietskörperschaft bildet das Forum. Die Absichtserklärung zur *Good Governance* stammt von der Gebietskörperschaft; die *Compliance* seitens der Akteure wird durch die Kontrollmacht der Gebietskörperschaft als Eigentümerin (etwa durch Verankerung bestimmter Vorgaben in den Unternehmensstatuten) sichergestellt. In diesem Fall verschwindet jedenfalls das Element der freiwilligen Selbstverpflichtung durch den Akteur; Bürger als mögliche Bezugsgruppe spielen dabei überhaupt keine Rolle.

Variante 2: Der Akteur – nun jene Organisation, die eine Absichtserklärung abgibt – ist die Gebietskörperschaft, das öffentliche Forum wird durch die Bürger gebildet; jene Organisationen, von denen *Compliance* erwartet wird, stellen aber die einzelnen Beteiligungsunternehmen der Gebietskörperschaft dar. Der Wirkmechanismus zur Einhaltung der Absichtserklärung müsste auf das Verhältnis von Forum und Akteur abstellen, was aber gar nicht der Fall ist: denn die Einhaltung wird ja grundsätzlich nicht vom Akteur erwartet, sondern von den Beteiligungsunternehmen – und deren *Compliance* mit den gewünschten Standards wird nicht durch ein Sanktionspotential des Forums gewährleistet, sondern durch die Kontrollmacht der Gebietskörperschaft. In diesem Fall verschwindet das Element des sanktionierfähigen Forums zur Gänze – und wiederum ist weder das Element der Selbstverpflichtung bedeutsam, noch spielen Bürger als Bezugsgruppe eine wesentliche Rolle.

Die Einhaltung von Prinzipien der *Good Governance* bei Organisationen des öffentlichen Sektors ist unzweifelhaft ebenso wünschenswert wie bekannte Absichtserklärungen der öffentlichen Hand, diese zu etablieren. Einen potentiellen Beitrag von PCGK zur Einlösung des Steuerungsanspruches von Gebietskörperschaften, so wie er als Zielsetzung des Instruments in den Präam-

Die Frage bleibt: Eine Antwort auf die Replik zur ‚Köpenickiade der Beteiligungsverwaltung‘

beln kommuniziert wird, sehen wir jedoch schon konzeptionell nicht: In beiden möglichen Varianten kann ein Kodex durch den ihm wesentlichen Wirkmechanismus – öffentliche Absichtserklärung des Akteurs, Sicherstellung der *Compliance* durch ein Forum mit Sanktionspotential – *nichts* zur Durchsetzung dieser Prinzipien beitragen. Dass PCGK *überhaupt nichts* vermögen würden, haben wir dabei keineswegs behauptet – sondern nur, dass sie dem von ihnen selbst erhobenen Steuerungsanspruch nicht gerecht werden können.

Angesichts dieser konzeptionellen Probleme stellt sich die Frage, warum ausgerechnet das Instrument des Kodex zur Lösung der Steuerungsprobleme öffentlicher Organisationslandschaften Entwicklungsbeiträge liefern sollte, „die kein anderes Instrument in diesem Feld zu leisten vermag“ (Papenfuß 2013, S. 320). Mit Anleihe bei Theodor Fontane: „Die Frage bleibt.“

Literaturverzeichnis

- Bovens, Mark A.P. (2005): Public Accountability. In: Ferlie, E./Lynn Jr., L.E.Pollitt, C. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford-New York 2005, S. 182-208.
- Leixnering, Stephan/Bramböck, Stefanie (2013): Public-Corporate-Governance-Kodizes: Die Köpenickiade der Beteiligungsverwaltung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 36. Jg (2013), Heft 2-3, S. 170-190.
- Papenfuß, Ulf (2013): Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich – Eine Replik zu einer Köpenickiade. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 36. Jg (2013), Heft 4, S. 302-323.