

**Thomas Lenk und Oliver Rottmann**

# **Public Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen – Transparenz unter divergierender Interessenlage**

*Governance-Ziele; Öffentliche Unternehmen; Prinzipal-Agent-Theorie; Public Corporate Governance; Public Corporate Governance-Kodex; Transparenz*

Das Ziel dieses Beitrages liegt darin, die Bedeutung einer intentionalen Governance im Bereich öffentlicher Unternehmen vor dem Hintergrund divergierender Interessenlagen der beteiligten Akteure darzustellen, um in diesem Rahmen Anforderungen an eine praktische Ausgestaltung eines PCG-Kodex' herausarbeiten zu können. Im ersten Abschnitt erfolgt eine grundlegende Darstellung der Bedeutung von Governance vor dem Hintergrund interdependenter Beziehungsstrukturen der Beteiligten am öffentlichen/kommunalen Wirtschaften. Kapitel 2 diskutiert die spezielle Bedeutung von Public Corporate Governance vor dem Hintergrund der Zielsetzungen öffentlicher Unternehmen mit Bezug auf Transparenz sowie die Agency-Problematik. Der dritte Abschnitt illustriert die Möglichkeit der grundlegenden praktischen Gestaltung eines Kodex' mit Blick auf beteiligte Akteure sowie mit Fokus auf Transparenz- und Effizienzaspekte.

## **I. Einleitung**

Corporate Governance spielt in Deutschland seit Jahren bei privaten börsennotierten Unternehmen eine bedeutende Rolle. Mit der Entwicklung eines Corporate Governance-Kodex' wurden in Deutschland im Jahre 2002 Regeln für die Unternehmensleitung und -überwachung manifestiert und damit für nationale und internationale Investoren transparent gemacht. Die intendierte Zielsetzung des Kodex' impliziert in erster Linie, das Vertrauen in- und ausländischer Investoren in die Unternehmensführung deutscher Gesellschaften – vor dem Hintergrund von Aktionärsinteressen, dualer Unternehmensführung aus Vorstand und Aufsichtsrat sowie der Unabhängigkeit beider Gremien – zu stärken. Der Begriff Corporate Governance steht folglich für eine verantwortungsbewusste und auf langfristige Wertschaffung ausgelegte Führung und Kontrolle von Unternehmen (Vogel 2005, S. 234).

Seit geraumer Zeit werden Diskussionen geführt, inwieweit Corporate Governance-Regeln für den Bereich öffentlicher Unternehmen Relevanz besitzen. Die Frage, ob für die Steuerung und Kontrolle öffentlicher Gesellschaften ein eigener Corporate Governance-Kodex benötigt wird, bildet die Grundlage unzähliger Debatten auf den einzelnen politischen Ebenen sowie in Wirtschaft, Wohlfahrtsorganisationen und Wissenschaft.

Bedingt durch Deregulierungsvorhaben der EU sowie fiskalisch angespannte öffentliche Haushalte der einzelnen Gebietskörperschaften mehrten sich in den letzten Jahren Privatisierungen und Ausgliederungen der öffentlichen Hand. Im Grundsatz blieben zwar der öffentliche Zweck der Unternehmen sowie der Einfluss der Politik vor dem Hintergrund der Daseinsvorsorge bestehen, der Handlungsspielraum unterliegt jedoch mehr und mehr privatwirtschaftlich angelegten Effizienzaspekten. Der nicht privatisierte oder ausgegliederte Bereich des öffentlichen Sektors ist zumindest dem Postulat der Effizienzsteigerung unterworfen (Lenk/Rottmann 2007, S. 212).

Aus dieser Perspektive heraus werden kommunale Aufgaben multilateral. Die Kommune hat einen Ausgleich zu finden zwischen öffentlichem Auftrag (Daseinsvorsorge) und Wettbewerbsfähigkeit; allerdings auch das Ziel, den Haushalt zu konsolidieren. Insofern befindet sich die Kommune im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Zielsetzung in einem „*trade-off*“ verschiedener Einflussgrößen. Diese umgrenzen u. a. folgende Bereiche:

- Demografische Entwicklung,
- steigende Ausgaben im Sozialbereich,
- Wettbewerb um Unternehmen und Bürger (öffentliche Investitionen, Attraktivitätsinstrument „Infrastruktur“ etc.),
- EU-Wettbewerbsstrategien,
- (kommunal-)politische Implikationen (bspw. Wahlen) sowie
- Interessen der in der Kommune bzw. in ihren öffentlichen Unternehmen beteiligten Mitarbeiter.

Mit Blick auf diese interdependenten und zugleich divergierenden Zielsetzungen wird die Schwierigkeit deutlich, welcher sich kommunales Wirtschaften konfrontiert sieht. Der Ausgestaltung einer kommunalen Wirtschaftsstrategie kommt in diesem Rahmen eine zentrale Bedeutung zu. Hierbei spielt Transparenz eine wichtige Rolle. Mit Hilfe transparenter Strukturen können vor dem Hintergrund der angeführten Diversität der Beteiligten bzw. des „*trade-offs*“ der Einflussgrößen *Vorteile* generiert werden:

- Risiken können früher erkannt und damit behoben sowie bewertet werden,
- Entscheidungen können auf Basis einer soliden, allgemein verbindlichen Grundlage getroffen werden,
- der Erfolg ist kontrollierbar und
- die Bürger werden transparent informiert.

Die Balance zwischen politischem Einfluss, der Handlungsfähigkeit des Managements sowie der wirtschaftliche Erfolg bilden die Eckpunkte in der Diskussion über eine zielgerichtete Governance öffentlicher Unternehmen. Der Grundtenor umgrenzt dabei die Fragestellung, inwiefern die Möglichkeit besteht, den Corporate Governance-Kodex privatwirtschaftlicher, börsennotierter Unternehmen auf öffentliche Unternehmen zu transferieren. Fraglich ist hierbei allerdings, inwiefern sich eine Übertragung vor dem Hintergrund des nicht selten kurzfristigen, durch Krisenaktionismus geprägten Umgang mit öffentlichem Vermögen in den Kontext eines PCG-Kodex' realisieren lässt (Budäus 2005, S. 16). Nicht zuletzt ist im Rahmen eines PCG-Kodex' auch das Vertrauen der Öffent-

lichkeit in die für öffentliche Unternehmen zuständigen Entscheidungsträger zu festigen bzw. wiederherzustellen (Budäus 2005, S. 16).

Bevor die Notwendigkeit einer zielgerichteten Governance beurteilt werden kann, bzw. die Möglichkeit ihrer praktischen Ausgestaltung diskutiert wird, sind im Vorfeld die Zielsetzungen und Steuerungsmodi öffentlicher Unternehmen kritisch zu reflektieren. Dies bildet den Gegenstand des folgenden Abschnitts.

## II. Public Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen

### 1. Zielsetzung öffentlicher Unternehmen

Die Gebietskörperschaften in Deutschland bieten Leistungen durch verschiedene Formen öffentlicher Unternehmen an bzw. sind an unzähligen Unternehmen unmittelbar beteiligt. Der Großteil öffentlicher Betriebe befindet sich in kommunaler Hand. Die Zielsetzung öffentlicher Unternehmen beinhaltet dabei einerseits den öffentlichen Auftrag unter Aspekten der Daseinsvorsorge, andererseits gewinnt die Gewinnerzielungsabsicht mit dem Ziel der Einnahmenerhöhung vor dem Hintergrund fiskalisch erschöpfter öffentlicher Haushalte mehr und mehr an Bedeutung.

Im Rahmen von (Teil-)Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen sehen sich öffentliche Unternehmen jedoch zunehmend dem Konkurrenzdruck ihrer privatwirtschaftlichen Pendanten ausgesetzt. Ordnungspolitisch scheint jedwede Ausdehnung staatlicher Betätigung zumindest fragwürdig. Allerdings ist bezüglich der im EG-Recht kodifizierten Rechtsformneutralität gegen den Wettbewerb öffentlicher und privater Unternehmen nichts einzuwenden, solange diese unter analogen Voraussetzungen am Markt agieren (Henke u. a. 2005, S. 31). In der Praxis treten jedoch nicht selten Abweichungen von dieser Regel ein. So besteht in öffentlichen Unternehmen vielfach die Möglichkeit der Quersubventionierung, da in profitablen, zumeist monopolisierten Geschäftsbereichen Gewinne in Richtung der defizitären Sparten umgeleitet werden (können). Öffentliche Unternehmen verfügen dabei über einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil gegenüber privaten. Im Hinblick auf die Kapitalbeschaffung haben öffentliche Unternehmen durch das verringerte Konkursrisiko, das sich aus einem möglichen Einspringen der Gebietskörperschaft ergibt, einen Bonitätsvorteil am Markt und verfügen nicht zuletzt über Informationsvorsprünge gegenüber privaten, welche sie aufgrund ihrer Nähe zur politischen Entscheidungsebene Ziel führend einsetzen können (Henke u. a. 2005, S. 31).

Der Bürger als Kunde der öffentlichen Leistung erwartet jedoch ein Gut von hoher Qualität zu angemessenen Preisen. Er versieht, dem Postulat der Wohlfahrtsmaximierung unterworfen, den Politiker als Agent mit einem Mandat, diesen öffentlichen Zweck zu erfüllen. Der Stimmen maximierende Politiker beauftragt wiederum als Agent den Budget maximierenden öffentlichen Manager (Bürokrat) mit der Realisierung der öffentlichen Leistung. Dieser in der finanzwissenschaftlichen Theorie bekannten mehrstufigen Prinzipal-Agent-Problematik (u. a. Lenk/Rottmann 2007, S. 212; Boot u. a. 2003, S. 804) lie-

gen demnach nicht nur Interessenkonflikte, sondern ebenso Informationsasymmetrien zugrunde. Auf kompetitiven Märkten mit privaten und öffentlichen Akteuren gewinnt dabei auch für das öffentliche Unternehmen die Effizienz der Steuerung des Unternehmens an fundamentaler Bedeutung.

## 2. Steuerung öffentlicher Unternehmen unter Governance-Aspekten

Die Zielsetzung und Politik privater Kapitalgesellschaften wird in der Regel von den Aktionären bestimmt, vor dem Hintergrund der Maximierung ihres Aktienwertes. Auch hierbei ergibt sich die Organisationsfrage als Prinzipal-Agent-Problem im Auseinanderfallen von Eigentum und Verfügungsmacht zwischen Aktionären und Management (Osterloh/Frey 2005, S. 5). Ein rational begründetes Misstrauen des Eigentümers gegenüber dem Manager ist in diesem Zusammenhang nicht auszuschließen (Nippa/Grigoleit 2006, S. 5).

Die Besonderheit öffentlicher Unternehmen liegt nicht zuletzt in deren Bezug auf die beiden Referenzsysteme Markt und Politik, d. h. es ist a priori die Ausrichtung des Unternehmens zu regeln. Dies umgrenzt die Fragestellung, inwiefern das Unternehmen gewinnorientiert agiert oder dem Postulat der Daseinsvorsorge unterworfen ist. Da sich öffentliche Unternehmen einem Konflikt zwischen öffentlichem Auftrag und finanziellem Ergebnis gegenüber sehen können, muss folglich die intendierte Zielsetzung der Unternehmung explizit verdeutlicht werden. Hierin liegt in erster Linie die Zielsetzungsproblematik begründet. Die Fragestellung, inwiefern die Politik die strategische Zielsetzung für jedes Unternehmen bzw. jede Beteiligung fixieren kann, bleibt schwer zu beantworten. Operative Ziele für das konkrete Unternehmen können durch das Management und das Aufsichtsgremium unter Berücksichtigung der mehrschichtigen Struktur der beteiligten Akteure relativ problemlos erstellt sowie, bspw. in den Beteiligungsberichten, transparent gemacht werden. Allgemeine strategische Zielsetzungen, wie z. B. die prinzipielle Ausrichtung kommunaler Unternehmen nach Daseinsvorsorgeaspekten oder Gewinnerzielungspostulaten oder die Leistungserstellung nach qualitativen vs. quantitativen Gesichtspunkten allumfassend verbindlich festzulegen, ist schwer durchzusetzen. Abbildung 1 illustriert eine grundlegende dichotome Betrachtung strategischer und operativer Ziele eines Public Corporate Governance-Ansatzes. Unter strategischen Zielen werden in erster Linie allgemeine übergeordnete Ziele des kommunalen/öffentlichen Wirtschaftens subsumiert, unter operativen Zielen spezifische Zielsetzungen der jeweiligen öffentlichen Gesellschaft.

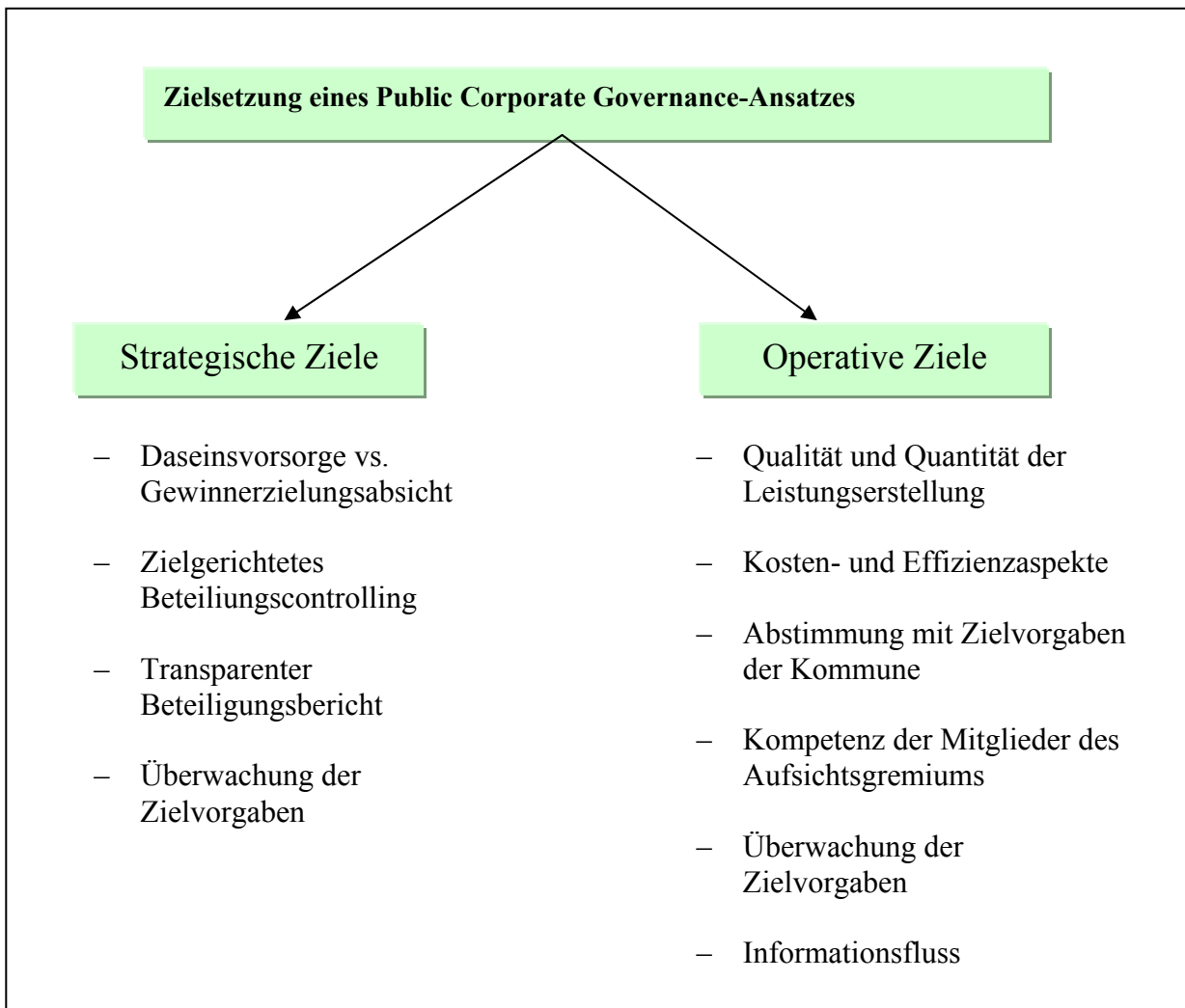


Abb. 1: Zielsetzung eines Public Corporate Governance-Ansatzes

Quelle: Eigene Darstellung

Das unter Governance-Aspekten bedeutende Steuerungsziel bildet die Vielzahl der mit unterschiedlichen Zielsetzungen partizipierenden Akteure. Diese mehrstufigen Informations- und Interessensdivergenzen werden im Folgenden expliziert.

Die im Abschnitt 2.1 angeführte Prinzipal-Agent-Problematik spielt bei öffentlichen Unternehmen eine evidente Rolle. Anders als privatwirtschaftliche Unternehmen sind öffentliche Unternehmen stärkeren Interdependenzen zwischen Markt und Politik unterworfen. Die weitaus größere Anzahl von beteiligten Akteuren sorgt dabei für ein deutlich höheres Intransparenzrisiko (Henke u. a. 2005, S. 32).

Die Gebietskörperschaft als Eigentümerin eines Unternehmens umfasst die darin lebenden Bürger. Die Kontrolle dieses „Bürgereigentums“ üben wiederum gewählte Politiker aus. Dies stellt die erste Stufe der Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Bürgern und Politikern dar. Nicht zu vernachlässigen ist, dass bei Wahlentscheidungen ein Teil der Bürger ausgeschlossen wird, ferner kann es zu nicht einstimmigen Entscheidungen kommen, wenn Parteien an einer Sperrminorität scheitern (Fünf-Prozent-Klausel). Im Fall von privatem Eigentum am entsprechenden Unternehmen besäße jeder Anteilseigner zumindest

die Möglichkeit, entweder seine Interessen über die Hauptversammlung zu vertreten oder aber seine Anteile zu veräußern (Raab 1995, S. 54).

Andere Aspekte von Prinzipal-Agent-Beziehungen im öffentlichen Sektor divergieren jedoch kaum von entsprechenden Zielkonflikten im privaten Bereich. Politiker, als Vertreter der kollektiven Eigentümer, verfügen über ähnliche Funktionen wie private Eigentümer: Sie setzen Ziele, generieren Regeln (Gesetze, Verordnungen) oder geben Weisungen an Bürokraten und kontrollieren diese, nicht selten unter unvollständigen Informationen gegenüber Bürokraten, welche wiederum mit dem Vorstand oder leitenden Angestellten privater Unternehmen vergleichbar sind.

Individuen verfolgen jedoch eigene Ziele, so dass in einem solchen „mehrstufigen“ System grundsätzlich Wohlfahrtsverluste generiert werden. Diese umgrenzen beispielsweise die Gefahr einer nicht kostenminimalen Produktion sowie Kosten für die Implementierung von Koordinations- oder Kontrollmechanismen. Im Einzelnen lassen sich die durch eine Prinzipal-Agent-Problematik generierten Transaktionskosten unterteilen in:

- Kosten der Informationsgewinnung,
- Kosten der Organisation der staatlichen Leistungserstellung,
- Kosten durch den Verlust an allokativer Effizienz durch eine Monopolstellung des öffentlichen Anbieters sowie
- Kosten zwischen Bürgern als Kollektiveigentümer und Politikern, Politikern und Bürokraten sowie innerhalb von öffentlichen Unternehmen (Abweichung von der Minimalkostenkombination) (Raab 1995, S. 54).

Damit wird die Steuerung öffentlicher Unternehmen im Gegensatz zu privaten ungleich komplizierter. In diesem Rahmen kann die Frage gestellt werden, inwiefern (öffentliche) Unternehmensinteressen Partikularinteressen vorgezogen werden können. Aus diesem Fokus gewinnt die Notwendigkeit einer Ziel führenden *Governance* an Bedeutung. D. h. es bedarf klarer, transparenter und effizienter Steuerungsmechanismen (Henke u. a. 2005, S. 32). Diese Mechanismen können folgende Implikationen aufweisen:

- Festlegung eines strategischen Ziels des Unternehmens;
- strenge Orientierung an der fachlichen Kompetenz und Qualifizierung des Managements sowie des Aufsichtsorgans des Unternehmens;
- Gewährung des Informationsflusses zwischen Geschäftsleitung und Aufsichtsorgan;
- da Marktmechanismen als Regulativ nicht ausreichen, liegt im Kontrollgremium bzgl. der Wahrung öffentlicher Interessen die zentrale Bedeutung; das Kontrollorgan ist folglich verstärkt nach fachlicher Qualifikation und Expertise zu besetzen;
- das Rechnungs- und Prüfwesen ist hinsichtlich des intendierten Transparenzpostulates aussagefähig und einheitlich zu halten. Die Koexistenz von Kameralistik, Mischsystemen sowie Doppik sind vor dem Hintergrund von Effizienz und Transparenz als problematisch anzusehen und keineswegs Ziel führend (Henke u. a. 2005, S. 32).

Besonders auf der Grundlage der komplexeren Steuerung öffentlicher Unternehmen im Vergleich zu privaten und den damit verbundenen mehrstufigen Interessensdivergenzen und Informationsasymmetrien ist eine Corporate Governance zumindest diskussionswür-

dig. „Schließlich erlaubt ein System des ‚Comply or Explain‘, wie es (...) der Deutsche Corporate Governance Kodex vorsieht, die schnellere und flexiblere Reaktion auf Veränderungen des Unternehmensumfeldes“ (Henke u. a. 2005, S. 35).

### 3. Ein PCG-Kodex zur Erhöhung der Transparenz?

Wird ein Public Corporate Governance-Kodex als notwendig erachtet, stellt sich die Frage nach dessen Inhalten. Diese bildet die Grundlage unzähliger Diskussionen zwischen Politik, Wissenschaft und Nonprofit-Organisationen. Gegenwärtig werden im Rahmen der politischen Diskussion öffentliche Unternehmen in die Governance-Diskussion aufgenommen. Nichtsdestotrotz existiert in Deutschland kein singulärer Public Corporate Governance-Kodex. Im Jahre 2003 wurde erstmalig ein Muster-PCG-Kodex<sup>1</sup> im Grundsatz entwickelt, in Anlehnung an den Deutschen CG-Kodex. Der PCG-Kodex stellt die wesentlichen gesetzlichen Vorschriften zur Leitung und Überwachung von Gebietskörperschaften in der Rechtsform des privaten Rechts dar. Darüber hinaus beinhaltet der Kodex-Entwurf Standards, die eine verantwortungsvolle Unternehmensführung begründen. In ihm werden Standards für das Zusammenwirken der Beteiligten (Gemeinderat, Stadtverwaltung und Beteiligungsgesellschaften) festgelegt. Eine effiziente Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsrat und Geschäftsführung soll gefördert werden. Um die Aufgabenerfüllung im Sinne eines Beteiligungscontrollings zu erleichtern, soll der Informationsfluss zwischen Beteiligungsunternehmen und -verwaltung forciert werden. Ferner sind das öffentliche Interesse und die Ausrichtung der Unternehmen am Gemeinwohl durch eine Steigerung der Transparenz und Kontrolle abzusichern (o. V. 2005, S. 5).

Der Kodex-Entwurf zielt vordergründig auf die Betätigung der öffentlichen Hand in der Rechtsform der GmbH, da diese aufgrund kommunalrechtlicher Vorgaben einer Haftungsbeschränkung die häufigste Rechtsform darstellt, der sich die öffentliche Hand bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung bedient (u. a. Ruter 2005, S. 165; Vogel 2005, S. 237). Die Intention des PCG-Kodex' liegt folglich darin, dass er entweder von öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform der GmbH oder von Gebietskörperschaften für einzelne oder alle privatwirtschaftlichen Unternehmen in der Rechtsform der GmbH durch eine gesonderte und den Bürgern bekannt gegebene, transparente Erklärung verbindlich wird. Wie bedeutend der Kodex als transparente Informationsfunktion für den Bürger ausfällt, verdeutlicht Abbildung 2. Daraus wird evident, dass die bereits angesprochene Mehrdimensionalität betroffener Entscheidungsträger respektive beteiligter Institutionen keinesfalls zu einem dem Postulat der Bürgerinteressen verpflichteten öffentlichen Wirtschaften führen kann. Allein die Beteiligung von Management, Aufsichtsgremien, Verwaltung *und* Politik, mit jeweils von einander abweichenden Interessen, bieten dem Bürger nur begrenzte Möglichkeit, seine Interessendurchsetzung nachvollziehen zu können. Der Kodex postuliert in diesem Rahmen somit gewisse Regeln, welche die Transparenz nachvollziehbar im Sinne des Bürgers illustrieren.

1 Der Muster-PCG-Kodex ist bspw. nachzulesen in: Ruter 2005.

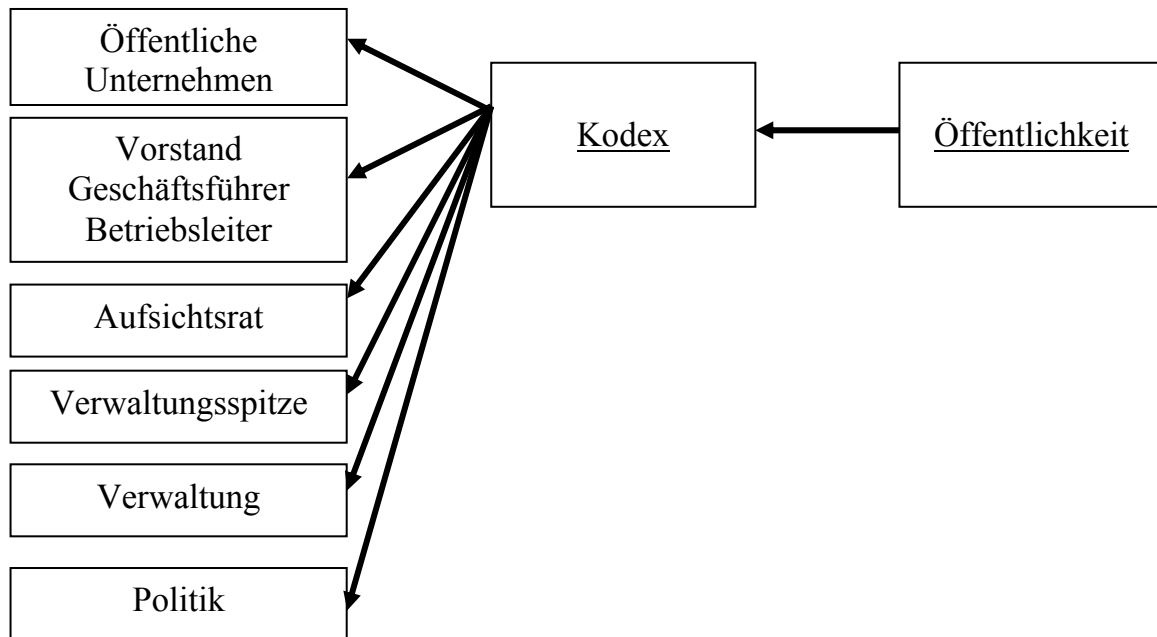


Abb. 2: Ein PCG-Kodex als Instrument der Transparenz öffentlicher Unternehmensführung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Seidel 2006

Durch die Ausgestaltung des Gesellschaftervertrages respektive der Satzung ist sicherzustellen, dass der öffentliche Auftrag des Unternehmens erfüllt wird. Die Gebietskörperschaft hat dabei einen angemessenen Einfluss im Rahmen des Überwachungsgremiums (Aufsichtsrat) auszuüben. Ferner sollte die Haftung der Gebietskörperschaft auf einen mit ihrer Leistungsfähigkeit korrespondierenden Betrag beschränkt werden (Ruter 2005, S. 166). Nicht zuletzt sind betriebswirtschaftlich vergleichbare Komponenten, wie bspw. die analoge Erstellung des Jahresabschlusses sowie des Lageberichts wie private Kapitalgesellschaften, entsprechend den handelsrechtlichen Vorgaben (Drittes Buch des HGB) zu erstellen.

Als Ergebnis dieses Prozesses, sowie der Forderung nach Redundanzreduktion entsprechend, sollte ein PCG-Kodex Regeln enthalten, die über gesetzliche Bestimmungen hinausgehen. Der Kodex wird damit „effizienter“, d. h. verkürzt, und erleichtert damit die politische, verwaltungsinterne und unternehmensinterne Arbeit in erheblichem Maße (Ruter 2005, S. 166). Nicht zuletzt bildet die regelmäßige Überwachung und Prüfung der PCG-Regelungen, verbunden mit entsprechenden Sanktionsmechanismen, eine bedeutende Maßnahme, den Anreiz für eine dem Gemeinwohl, aber auch der Effizienz unterliegenden kommunalen Leistungserstellung zu erhöhen sowie Anforderungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in höherem Maße gerecht zu werden.

### **III. Praktische Implikationen eines Public Corporate Governance-Kodex'**

#### **1. Beteiligte Akteure**

Nachdem die Zielsetzung öffentlicher Unternehmen sowie die Frage nach der Notwendigkeit eines PCG-Kodex' diskutiert wurden, richtet sich der Fokus im folgenden Abschnitt auf dessen praktische Umsetzung. Dabei sind die Regelungsbereiche im Rahmen der singulären, am Unternehmen beteiligten Ebenen Politik, Verwaltung, Aufsichtsorgan sowie Geschäftsleitung bzw. Management zu fixieren.

##### **a) Politik**

Die an der Unternehmensentscheidung partizipierende politische Entscheidungsebene hat von vornherein eine konkrete Zielsetzung (Quantität und Qualität der Bereitstellung öffentlicher Leistung, Gewinnerorientierung vs. Wohlfahrtsorientierung) des öffentlichen Unternehmens zu formulieren, welche sich auf die Organisation und Steuerung des Unternehmens bezieht. Allerdings ist, wie bereits dargelegt, eine umfassende strategische Zielsetzung schwer zu fixieren. Auch der Stuttgarter Entwurf eines Public Corporate Governance-Kodex' postuliert unter den Aufgaben der Gesellschafter die Notwendigkeit der Verwaltungsspitze sowie des Gemeinderates, grundsätzliche strategische Zielvorgaben für die öffentliche Gesellschaft zu definieren (o. V. 2005, S. 9). Dies scheint mehr oder weniger problemlos für die einzelne Gesellschaft möglich zu sein. Ungleich schwieriger gestaltet sich allerdings eine allgemein verbindliche strategische Zielsetzung für alle öffentlichen Gesellschaften bzw. Beteiligungen. Dies bleibt auch im Stuttgarter Entwurf unberücksichtigt.

##### **b) Verwaltung**

Die Verwaltung hat im Rahmen ihres öffentlichen Auftrages strategische Ziele vorzugeben. Ein diese Zielsetzung unterstützendes Beteiligungsmanagement spielt hierbei eine entscheidende Rolle; es unterstützt die Zielformulierung der Verwaltung, bspw. inwiefern eine Kommune strategisch agieren soll. So fokussiert z. B. das Beteiligungsmanagement der Stadt Leipzig die intendierte Zielsetzung der Cluster- und Wachstumsstrategie der Stadt (Rottmann/Bretschneider 2007, S. 4). Mit Hilfe des Beteiligungsmanagements werden hierbei die Instrumente der Stadt Leipzig, korrespondierend mit ihren Oberzielen, strategisch ausgerichtet. Vogel postuliert eine unabhängige Stellung der Beteiligungsverwaltung in Anlehnung an jene Stellung des kommunalen Rechnungsprüfungsamtes (Vogel 2005, S. 244). Eine kompetente Besetzung des Beteiligungsmanagements wird hierbei vorausgesetzt. Im Rahmen des Beteiligungscontrollings sind kontinu-

ierlich Leistung und Finanzkraft des Unternehmens zu untersuchen (Eickmeyer/Bissinger 2002, S. 149, hier zitiert nach Dietrich/Struwe 2006, S. 11). Ein entsprechend adäquat ausgestalteter Beteiligungsbericht bietet eine nachvollziehbare Grundlage für den Bürger, diese Vorgehensweise beurteilen zu können.

### c) Aufsichtsorgan

Das Aufsichtsgremium hat die (operativen) Zielvorgaben der öffentlichen Unternehmung mit den Strategiezielen der öffentlichen Verwaltung abzustimmen. Ihm obliegt die Überwachung und strategische Begleitung der Unternehmensführung (Vogel 2005, S. 240). Des Weiteren ist seitens des Aufsichtsorgans der Organisationsfluss zu überwachen. Unternehmerische (Management-)Entscheidungen müssen nachvollzogen werden können. Aus dieser Perspektive ist es unerlässlich, das Aufsichtsgremium qualitativ nach Kompetenzaspekten zu besetzen. Gegebenenfalls sind Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen festzulegen (Dietrich/Struwe 2006, S. 11). Diese haben betriebswirtschaftliche, juristische, steuerrechtliche sowie unternehmens- und branchenspezifische Kenntnisse einzuschließen (Vogel 2005, S. 241).

### d) Management

Für das Management sind transparente und messbare Zielvorgaben zu implementieren. Das Aufsichtsorgan ist darüber in Kenntnis zu setzen. Im Gegensatz zu reinen gewinnorientiert agierenden privatwirtschaftlichen Unternehmen sind (rein) öffentliche Unternehmen zusätzlich dem öffentlichen Auftrag unterworfen. Aus dieser Perspektive ergeben sich wiederum spezielle Anforderungen an das Management. Ein öffentlich erstelltes Gut muss folglich – korrespondierend mit der strategischen Zielsetzung der Verwaltung – nicht selten *kostengünstig*, dennoch in angemessener *Qualität* produziert werden. Dieser Spagat ist häufig mit Umsetzungsproblemen verbunden.

Den wesentlichen Punkt im Rahmen der praktischen Umsetzung des Kodex' bilden demzufolge die Postulate der Gemeinwohlorientierung *und* des unternehmensfördernden (effizienten) Verhaltens. Des Weiteren sind Überwachungs- und Prüfmechanismen sowie Strukturen der Kommunikationsförderung zu implementieren. Nicht zuletzt sind die Regelungen mit rechtlichen Vorgaben (z. B. Gesellschaftsvertrag, Beteiligungsrichtlinien etc.) in Einklang zu bringen. Dabei spielt die Transparenz eine entscheidende Rolle. Der Bürger hat die Möglichkeit zu erhalten, sich über den Erfolg des öffentlichen Betriebes informieren zu können.

Wird ein PCG-Kodex erfolgreich implementiert, ist dessen Einhaltung zu prüfen, d. h.

- inwiefern beachten Management und Aufsichtsorgan die Regelungen ordnungsgemäßer Unternehmensführung?
- Inwieweit werden die intendierten Unternehmenszielsetzungen vom Management verfolgt?

- Hält das Aufsichtsgremium seine Informationspflichten sowie Verfahrensregeln ein?
- Wird der im Rahmen der Daseinsvorsorge attestierte öffentliche Auftrag verfolgt?
- Werden Unternehmensziele und -ergebnisse dem Bürger in transparenter Form zur Verfügung gestellt?

Sanktionen, die auf einer Verletzung gesetzlicher Vorschriften beruhen, können mit Buß- oder Ordnungsgeldern geahndet werden. Verstöße gegen den Kodex generieren die Notwendigkeit gesonderter Sanktionsmechanismen. Die Nichteinhaltung des Kodex' induziert nicht nur Imageschäden, sie führt für das betroffene Unternehmen (bei Kapitalgesellschaften) ebenfalls zu Reaktionen des Kapitalmarktes – beide Reaktionen implizieren für das Unternehmen längerfristige Nachteile.

## 2. Beurteilung eines PCG-Kodex' unter Transparenzgesichtspunkten

Die Erhöhung der Transparenz kommunaler wirtschaftlicher Betätigung bildet einen wichtigen Schritt, einen Ausgleich zwischen politischem Einfluss, der Handlungsfähigkeit des Managements, Bürgerinteressen sowie des wirtschaftlichen Erfolges in Einklang zu bringen. Ein allgemein verbindlicher Kodex kann dabei Anreize setzen, kurzfristige, durch Krisenaktivismus geprägte, (öffentliche) Unternehmenspolitik einer nachhaltigeren Grundlage zu unterziehen. Der Umgang mit öffentlichem Vermögen wird somit gerade für den Bürger klarer nachvollziehbar.

Im Rahmen einer Übertragung respektive Weiterentwicklung des Deutschen Corporate Governance-Kodex' privater Kapitalgesellschaften auf öffentliche Unternehmen kann, wie bereits dargelegt, an der Diversität sowie den unterschiedlichen Ziel- und Aufgabenstellungen öffentlicher Unternehmen scheitern. Wird zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen eine Strukturidentität vorausgesetzt, bleibt dennoch das Problem der schwierigen Kontroll- und Prüfbarkeit der verschiedenen kommunalen Unternehmen und Beteiligungen bestehen. Auch scheitert eine direkte Übertragung daran, dass sowohl die Zielstellung eines öffentlichen Unternehmens (Gewinnerzielung *und* Daseinsvorsorge) weiter gefasst werden muss, zum anderen auch die Struktur der Beteiligten im öffentlichen Bereich als mehrdimensional zu bezeichnen ist. Im Privatbereich sind im Grundsatz drei (Entscheidungs-)Beteiligte aufzuführen: Aktionäre, Vorstand sowie der Aufsichtsrat (ggf. die Mitarbeiter). Im öffentlichen Unternehmenssektor tragen neben den Bürgern und der Politik ebenfalls die Verwaltungsspitze, die Verwaltung im Allgemeinen, der Aufsichtsrat sowie die Geschäftsführer (sowie ggf. die Mitarbeiter) Entscheidungsverantwortung. Vor diesem Hintergrund ist eine nachvollziehbare, transparente Beurteilung öffentlichen Wirtschaftens für den Prinzipal „Bürger“ schwierig. Da der Bürger den wirtschaftlichen Erfolg seines öffentlichen Unternehmens direkt über fiskalische sowie Angebotsprozesse spürt („citizen value“), ist sein Interesse somit a priori gegeben (Stakeholder-Funktion des Bürgers). Dietrich und Struwe argumentieren, dass der Bürger vor dem Hintergrund der Transparenz von (öffentlichen) Unternehmensprozessen auch eine Shareholder-Funktion begleiten kann, indem er durch Bürgeraktien direkter Teilhaber des

Unternehmens wird (Dietrich/Struwe 2006, S. 18). Bürgeraktien implizieren die Möglichkeit für Bürger, die im direkten Betätigungsfeld der öffentlichen Unternehmung privater Rechtsform leben, eine bestimmte Anzahl der Anteile über Vorkaufsrechte erwerben zu können. Neben Mitspracherechten könnten somit neue Finanzierungsquellen generiert werden.

## IV. Fazit

Im Hinblick divergierender Interessen und der hohen Anzahl von Entscheidungsbeteiligten im Rahmen öffentlicher Unternehmen sowie den schwierigen Bedingungen kommunalen Wirtschaftens vor dem Hintergrund von Daseinsvorsorge und Wettbewerbspostulat stellt sich die Frage, inwiefern die Durchführung öffentlicher Leistungserstellung vom Bürger nachvollzogen werden kann. Die Möglichkeit, Entscheidungsträger zu verpflichten, ein transparentes (öffentliches) Wirtschaften zu gewährleisten, bildet die Kodifizierung von Anforderungen an eine zielgerichtete ordnungsgemäße Unternehmensführung im Rahmen eines Public Corporate Governance-Kodex'. Öffentliche Unternehmen sind hierbei vor dem Hintergrund mehrdimensionaler Prinzipal-Agent-Relationen unter Transparenzaspekten schwieriger zu steuern, da sie einer heterogeneren Interessenstruktur unterliegen als private und eine symmetrische Informationsverteilung zumeist nur eingeschränkt vollzogen werden kann. Dennoch besteht die Möglichkeit, Mechanismen zu implementieren, die das Maß an Transparenz erhöhen können. Diese im zweiten Abschnitt diskutierten Möglichkeiten sind im Rahmen der praktischen Ausgestaltung des PCG-Kodex' zu berücksichtigen. Effektive Sanktionsmechanismen sind nicht nur mit diesem Prozess kompatibel, sie bilden nicht zuletzt wirksame Mittel, dem Wunsch des Bürgers nach einer optimalen Führung öffentlicher Unternehmen gerecht zu werden. Eine flächendeckende Implementierung von Governance-Regeln für kommunale Gebietskörperschaften und Unternehmen kann nur mit Hilfe der Beteiligten auf allen Ebenen gelingen. Vorab ist daher die Frage der Motivation und des Nutzens der Entscheidungsträger zu eruieren, damit die Notwendigkeit einer zielgerichteten Umsetzung generiert werden kann. Dabei ist ebenfalls die Öffentlichkeit hinreichend zu sensibilisieren, damit die intendierte Zielsetzung einer Verhaltensänderung manifestiert werden kann.

## Literaturverzeichnis

- Boot, Arnoud W. A., Radhakrishnan Gopalan und Anjan V. Thakor (2006), The Entrepreneur's Choice between Private and Public Ownership, in: *The Journal of Finance*, Bd. 51, Heft 2, S. 803-836.
- Budäus, Dietrich (2005), Public Corporate Governance Kodex – Ein Beitrag zur Bildung von Vertrauen in Politik und Management, in: *Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Graf Waldersee, Wiesbaden, S. 15-25.
- Dietrich, Mike und Jochen Struwe (2006), Corporate Governance in der kommunalen Daseinsvorsorge – Effizientere Unternehmensführung bei öffentlichen Ver- und Entsorgern, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 29, Heft 1, S. 1-21.

- Henke, Hans-Jochen, Rainer Hillebrand und Silke Steltmann (2005), Müssen öffentliche Unternehmen anders gesteuert werden als private Unternehmen?, in: Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Graf Waldersee, Wiesbaden, S. 27-36.
- Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2007), Zur Effizienz kommunaler Privatisierungsentscheidungen öffentlicher Unternehmen aus Sicht der Transaktionskostenökonomik, in: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn anlässlich seiner Emeritierung, hrsg. von Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling, Berlin, S. 212-222.
- Nippa, Michael und Jens Grigoleit (2006), Corporate Governance ohne Vertrauen? Ökonomische Konsequenzen der Agency-Theorie, in: Freiberg Working Papers, Nr. 1.
- Osterloh, Margit und Bruno S. Frey (2005), Corporate Governance: Eine Prinzipal-Agenten-Beziehung, Team-Produktion oder ein soziales Dilemma?, Arbeitspapier.
- o. V. (2005), Public Corporate Governance für die Landeshauptstadt Stuttgart – Standards zur Steigerung der Effizienz, Transparenz und Kontrolle bei den städtischen Beteiligungsgesellschaften, <http://www.stuttgart.de/sde/menu/frame/top.php?seite=http%3A//www.stuttgart.de/sde/publ/gen/9690.htm> (Zugriff: 30.04.2007).
- Raab, Udo H. (1995), Öffentliche Transaktionskosten und Effizienz des staatlichen Einnahmesystems, Berlin.
- Rottmann, Oliver und Wolfgang Bretschneider (2007), Kommunales Wirtschaften in Leipzig, in: Großstädte im Transformationsprozess vor dem Hintergrund europäischer Integration und internationalen Strukturwandels – Leipzig und Wrocław 2000-2004 im Vergleich, hrsg. von Thomas Lenk und Cornelia Kunze, erscheint 2007.
- Ruter, Rudolf X. (2005), Public Corporate Governance Kodex – Wie er erstellt wird und was er beinhaltet, in: Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Graf Waldersee, Wiesbaden, S. 163-176.
- Seidel, Torsten (2006), Public Corporate Governance Kodex – Mehr Transparenz für öffentliche Unternehmen, Vortrag Ernst & Young vom 9.11.2006, Berlin.
- Vogel, Roland (2005), Gute Unternehmensführung für kommunale Kapitalgesellschaften, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 28, Heft 3, S. 234-249.