

Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich – Eine Replik zu einer Köpenickiade

Beteiligungsmanagement, comply or explain, Corporate Governance, Daseinsvorsorge, öffentliche Unternehmen, Public Corporate Governance Kodex, Unternehmensführung

In Heft 3/2013 untersuchen Stephan Leixnering und Stefanie Bramböck von der Wirtschaftsuniversität Wien die Möglichkeiten von Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs). Dabei kommen sie zu dem Schluss, dass das Instrument „zur Lösung der vorhandenen Steuerungs- und Vertrauensprobleme nichts beitragen“ könne. Ein PCGK werde lediglich aus Legitimitätsgründen eingeführt und sei ein „Täuschungsmanöver“. Einigen Kernaussagen und dem mit dem Beitrag ggf. erweckten Gesamteindruck muss aufgrund der ernstesten Probleme für das Gemeinwesen bei der Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen, der einschlägig betonten Potenziale von PCGKs und der Reformbemühungen von engagierten Akteuren nun im öffentlichen Diskurs nachdrücklich widersprochen werden. Manche der vertretenen Standpunkte können einer theoretischen und empirischen Prüfung nicht standhalten. Bei anforderungsgerechter Ausgestaltung – anforderungsgerecht nicht präskriptiv-normativ, sondern abgeleitet aus Theorien und Empfehlungen – liefert ein PCGK mit einer in der Satzung von Unternehmen verbindlich verankerten Entsprechensklärung hilfreiche Entwicklungsbeiträge für die öffentliche Hand sowie alltagsnützliche Unterstützung für Einzelakteure. Zudem ist den Aussagen klar entgegenzuhalten, dass die Erarbeitung eines bundeslandübergreifenden Musterkodex' nach wie vor sachgerecht wäre und von einschlägiger Seite gefordert wird. In gewisser Hinsicht ist der Beitrag von Leixnering/Bramböck selbst eine Köpenickiade, die nicht über die wichtigen Potenziale eines PCGK hinwegtäuschen sollte.

I. Einführung

Die Autoren Stephan Leixnering und Stefanie Bramböck analysieren in dieser Zeitschrift den Nutzen von Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs). Diese Kodizes sind eine Zusammenstellung von Grundsätzen verantwortungsvoller Steuerung, Überwachung und Leitung von bzw. in öffentlichen Unternehmen. Übergreifend verfolgen sie das Ziel, die öffentliche Aufgabenwahrnehmung durch eine verantwortungsvolle Public Corporate Governance (PCG) wirksam, qualitätsgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig zu gewährleisten. Dabei bedienen die Autoren sich der Metapher der Köpenickiade, nach der Wilhelm Voigt, der Hauptmann von Köpenick, im Jahr 1906 eine Gruppe von Soldaten mit einer falschen Uniform täuschte, mit ihnen zusammen das Rathaus von Köpenick besetzte und Geld aus der Stadtkasse entwendete.

Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich

Das Thema Corporate Governance öffentlicher Unternehmen und PCGKs ist national und international so relevant und drängend, dass den zu pauschalisierenden Negativurteilen und dem möglicherweise erweckten Gesamteindruck nun im öffentlichen Diskurs deutlich widersprochen werden muss. Die Autoren könnten Fehlverständnissen Vorschub leisten und einigen Reformgegnern in für das Gemeinwesen nicht hilfreicher Form das Wort reden.

Nach empirischen Studien arbeiten in den Städten bzw. Kommunen im Bundesdurchschnitt etwa 50 Prozent der von der öffentlichen Hand Beschäftigten außerhalb der Kernverwaltung in ausgliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen; die Ausgliederungen tätigen über die Hälfte der Sachinvestitionen der öffentlichen Hand. Die Verschuldung in den ausgliederten Organisationseinheiten liegt oft noch höher als der Schuldenstand der öffentlichen Kernhaushalte (Bertelsmann Stiftung 2008 und 2013; Röber 2013, S. 23ff.). Vor diesen Hintergründen ist es von hoher gesellschaftspolitischer und ökonomischer Bedeutung, dass für die PCG in Wissenschaft und Praxis sowohl konzeptionelle Schwächen als auch Vollzugsdefizite kritisiert werden.¹ Offensichtlich bestehen hier weiterhin Schwierigkeiten, denen mit allen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten entgegen gewirkt werden muss.

In Politik, Verwaltung, öffentlicher Finanzkontrolle, Wissenschaft und Beratungspraxis wird weit vorherrschend die Auffassung vertreten, dass ein PCGK nützliche Beiträge zur Verbesserung der PCG leisten kann.² Auch dies unterstreicht den Sinn für eine intensive Auseinandersetzung mit dem Instrument und die Notwendigkeit zum Widerspruch. Konstruktive Kritik ist angebracht und erforderlich. Aufgrund der Problemlagen, Chancen und Bemühungen vieler engagierter Akteure zur Realisierung von Verbesserungen sowie wiederholt auftretenden Fehlverständnissen und Vorurteilen gegenüber PCGKs sind dem einseitigen Beitrag jedoch die Potenziale eines PCGK mit in einer in der Unternehmenssatzung verankerten Entsprechenserklärung gegenüberzustellen. Folgenden Kernaussagen von Leixnering/Bramböck soll aufgrund der aktuell in Praxis und Wissenschaft verstärkt geführten Debatte umfassend widersprochen werden, woraus sich die Struktur dieser Replik ableitet. Die Autoren formulieren den Anspruch, das Instrument PCGK theoretisch-konzeptionell zu reflektieren (S. 172). Hierbei wird indessen an falschen Ausgangspunkten angesetzt und konzeptionell entscheidende Elemente werden ausgeblendet, worauf *Kapitel II dieser Replik* eingeht.

Auf der Grundlage einer Analyse der Präambeln von zwölf PCGKs vertreten sie die Auffassung, „dass das Instrument zur Lösung der vorhandenen Steuerungs- und Vertrauensprobleme *nichts* beitragen kann“ (Fazit, S. 185). Klarstellend verdeutlicht *Kapitel III* aus theoretischer Perspektive, dass ein PCGK diesbezüglich allerdings deutliche Entwicklungsbeiträge leistet. Auf dieser Grundlage klassifiziert Kapitel IV die Beiträge eines PCGK in Funktionen, wodurch die konzeptionelle verengte Sichtweise der Autoren, Fehlurteile sowie die Potenziale für die praktische Gestaltung zusätzlich deutlich werden.

Weiter schreiben die Autoren, eingeführte PCGK würden zuvor eingeführte Kodizes ohne Weiterentwicklungen übernehmen und die Einführung erfolge aus bloßen Legitimitätszwecken. Hier-

1 Vgl. stellvertretend Harms (2008 b) und Seibicke (2005) sowie die Klassifizierung von Problemfeldern bei Papenfuß (2013), S. 57ff.

2 Vgl. für viele Weitere Schwarting (2013), S. 191 und 206; Matzka et al. (2011), S. 4 und S. 119; Budäus/Hilgers (2009), S. 883ff.; Lenk/Rottmann (2007), S. 344ff. sowie die Übersicht zu Zitaten von einschlägigen Akteuren aus Wissenschaft und Praxis bei Papenfuß (2013), S. 100.

zu zeigt *Kapitel V* jedoch, dass die verwandte Empiriebasis für die weitreichenden Zielstellungen und Schlussfolgerungen sowohl zu einseitig ausgewertet als auch deutlich zu schmal ist. In wichtigen Teilbereichen werden die angeführten Aspekte zudem von der empirischen Wirklichkeit widerlegt.

Ferner suggerieren die Ausführungen, dass im wissenschaftlichen Diskurs die Einführung von verschiedenen PCGKs in den jeweiligen Gebietskörperschaften als angemessen eingestuft würde (S. 176). Diesbezüglich arbeitet *Kapitel VI* heraus, dass dies nicht sachgerecht ist sowie der Stand der Literatur hierzu unzutreffend dargestellt wurde.

II. Ein PCGK mit einer in der Satzung verankerten Entsprechenserklärung als Ausgangspunkt einer konzeptionellen Analyse

Leixnering/Bramböck formulieren das Ziel „die Möglichkeiten und Grenzen des Instruments PCGK theoretisch-konzeptionell zu reflektieren“ (S. 172). Hierfür darf man sich, wie von den Autoren an verschiedenen Stellen selbst angeführt, nicht an verbesserungsbedürftigen Einzelbeispielen von PCGKs orientieren. Ansatzpunkt muss sein, wie ein PCGK konzeptionell ausgestaltet sein muss und welche „Best Practice-Beispiele“ in der Praxis hierzu vorliegen.

Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von Grundsätzen verantwortungsvoller Steuerung, Leitung und Überwachung öffentlicher 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 öffentlicher Unternehmen, zentral für eine konzeptionell-theoretische Analyse wie sie von Leixnering/Bramböck angestrebt wird.

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. Auch dies wäre aber problemlos möglich, was für eine konzeptionelle Analyse zu grundsätzlichen Möglichkeiten ebenfalls von Relevanz ist.³

Mindestens hätten Leixnering/Bramböck bei den von ihnen analysierten Fragenstellungen die bedeutsame Möglichkeit transparent mitdiskutieren müssen, die Abgabe und Veröffentlichung einer Entsprechenserklärung in der Satzung/im Gesellschaftsvertrag des jeweiligen Unternehmens verbindlich vorzuschreiben. Dies ist aus theoretischer und praxisorientierter Sicht erforderlich (vgl. Mühl-Jäckel 2010, S. 210; Ellerich/Schult/Radde 2009, S. 203; Matzka et al. 2011, S. 155 sowie Kapitel III) und wird in der Praxis auch zunehmend realisiert (z. B. Bund Ziff. 1.4, Land Baden-Württemberg Ziff. IV.15; Land Nordrhein-Westfalen Ziff. 1.4.2; Mannheim Präambel, Bund Österreich Ziff. 6.2.).

3 Für eine Übersicht zu möglichen Paragraphen und Empfehlungen in der Literatur vgl. Papenfuß (2013), S. 272.

Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich

Beispielsweise ist beim Bund in Deutschland in § 16 Abs. 1 seines Mustergesellschaftsvertrags in der Anlage zu den Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes vom 30. Juni 2009 formuliert: „Die Geschäftsführung⁴ und der Aufsichtsrat erklären jährlich, dass den Empfehlungen des Public Corporate Governance Kodex des Bundes in der jeweils geltenden Fassung entsprochen wurde und wird oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht. Die Erklärung ist dauerhaft öffentlich zugänglich ... zu machen und als Teil des Corporate Governance Berichts zu veröffentlichen.“ Auch der PCGK des Bundes in Österreich sieht in Ziff. 6.1 eine Verankerung im Gesellschaftsvertrag vor; in Ziff. 6.2. verweist er zudem auf die Verankerung in den Geschäftsordnungen für den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung.

Alternativ oder ergänzend kann kurzfristig und aufwandsarm ein protokollierter und veröffentlichter Beschluss durch die Gesellschafterversammlung mit entsprechender Bindungskraft erfolgen.

Über die Verankerung in der Satzung wird die abzugebende Entsprechenserklärung durch den Anteilseigner „erzwingbar“ und geht über § 161 AktG hinaus (Ellerich/Schult/Radde 2009, S. 203).

Die Darstellungen und der vermittelte Eindruck von Leixnering/Bramböck an den verschiedenen Stellen, dass PCGKs keinerlei Bindungskraft besäßen, sind somit in der dargestellten Form nicht korrekt. Bei der Befolgung einzelner Empfehlungen besteht Flexibilität, aber die Abgabe und Veröffentlichung einer Entsprechenserklärung mit Begründungen ist klar verbindlich und keine bloße „Absichtserklärung“ wie die Autoren suggerieren (S. 181).

Ein Verstoß gegen die Satzung hat die aus anderen Feldern bekannten Konsequenzen. Möglich wäre in kritischen Fällen auch, der Geschäftsführung die Entlastung zu verweigern. Der PCGK von der Stadt Frankfurt sieht die Prüfung von Entsprechenserklärungen durch den Abschlussprüfer vor. Auch die Rechnungshöfe sind aufgefordert, Entsprechenserklärungen und Verstöße gegen einen PCGK zu prüfen (Harms 2006, S. 127). Wenn man von einem Menschenbild ausgeht, das harte Sanktionselemente als wichtig ansieht, wären hier über die Anstellungsverträge und Zielvereinbarungen auch Verknüpfungen mit persönlichen Vergütungselementen und Vertragsverlängerungen usw. integrierbar.

Für öffentliche Unternehmen in der deutlich am verbreitetsten Rechtsform der GmbH ist z. B. Schürnbrand in Bezug auf die Abgabe einer Entsprechenserklärung beizupflichten, dass die Verankerung im Gesellschaftsvertrag „in der GmbH ohne Weiteres möglich“ ist (Schürnbrand 2010 a, S. 1110). Auch für Aktiengesellschaften argumentiert Schürnbrand an einschlägiger Stelle nachvollziehbar im Hinblick auf den Grundsatz der Satzungsstrenge von § 23 Abs. 5 AktG, dass „die Verankerung einer bloßen Erklärungspflicht in der Satzung im Ergebnis gleichwohl zulässig“ ist. „Ihr kommt nämlich nicht einmal im Ansatz dasselbe Gewicht zu wie einer materiellen Einschränkung der Organisationsfreiheit“ (Schürnbrand 2010 a, S. 1110).

Diese auch von Leixnering/Bramböck anzulegenden Ausgangspunkte und Potenziale werden zusätzlich deutlich, wenn man die konzeptionell vorgesehenen Abläufe anhand stellvertretend angeführter Regelungsbeispiele „durchdekliniert“. Häufig wird über PCGKs abstrakt ohne konkre-

4 Der Begriff Geschäftsführung wird als Sammelbezeichnung für entsprechende Organe wie u. a. Vorstand verwandt. Mit Aufsichtsrat werden alle entsprechenden Organe wie Verwaltungsrat etc. angesprochen.

ten Blick auf Regelungsformulierungen diskutiert, die man bei Theorieanalysen und Praxisdiskussionen jedoch vor Augen haben und einbeziehen muss. Z. B. empfehlen die PCGKs von Brandenburg (Ziff. 7.1.2) und Potsdam (Ziff. II.1.2): „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 werde 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 verassen, warum die interne Revision ggf. nicht an der Unternehmensspitze institutionalisiert ist oder wer diese Aufgabe aufgrund der Unternehmensgröße statt einer eigenen Stelle übernimmt.

Die übersichtliche und auf der Internetseite transparent veröffentlichte Entsprechenserklärung können u. a. Gesellschafter, Aufsichtsräte, Politik, interessierte Bürger, Abschlussprüfer, Rechnungshöfe, Kunden und Kapitalgeber nutzen. 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 explizit *keine Bürokratie*, sondern ist, wie beispielgebende Entsprechenserklärungen mit präzisen Kurzbegründungen zeigen, in aussagekräftiger, schlanker Form möglich. Richtig erstellt und sachgerecht genutzt liefern Entsprechenserklärungen alltagsnützliche Informationen und eine wertvolle Basis für zielorientierte Dialoge zwischen den Beteiligten (vgl. Morner/Misgeld/Walther 2013, S. 188).

PCGKs können somit 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, wobei in der Praxis sehr häufig Sachverhalte jenseits von Durchschnittsfällen anzutreffen sind. Daher müssen Gesetze zwangsläufig Regelungslücken belassen, die ein PCGK gezielt füllen kann. PCGKs reglementieren die Unternehmen weniger stark als Gesetze und belassen ihnen Wahloptionen sowie 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 Verschärfung des Gesellschaftsrechts und keine Einschränkung des zu Recht gestärkten unternehmerischen Gestaltungsspielraums zugunsten einer Regelsteuerung, da er die organisatorische und inhaltliche Entscheidungsfreiheit in vollem Umfang erhält.

Analog kann man den skizzierten Ablauf von „comply or explain“ mit Stellungnahme, Abweichungsbegründung und systematischen Reflexionserfordernissen für folgende Empfehlungen durchdenken, die exemplarisch aus verschiedenen PCGKs entnommen wurden. Bei der Betrachtung wird allein hierbei schon ersichtlich, dass ein PCGK entgegen der Auffassung von Leixnering/Bramböck eindeutig auch Potenziale im Sinne der einer Ordnungs- und Steuerungsfunktion besitzt.

Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich

Die Kommunikationen zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat ist ein zentrales Corporate Governance Thema. Hierzu formuliert der PCGK Brandenburg in Ziff. VI. 3.6 Abs. 2 zur Geschäftsführung: „Sie geht auf Abweichungen des Geschäftsverlaufs von den aufgestellten Plänen und Zielen unter Angabe der Gründe ein.“ Ziff. VI. 3.7 empfiehlt: „Der Aufsichtsrat soll die Informations- und Berichtspflichten der Geschäftsführung näher festlegen. Inhalt und Turnus der Berichtspflichten sollen sich an § 90 AktG orientieren.“ § 52 GmbH-Gesetz verweist nicht auf § 90 Abs. 1 und 2 AktG, weshalb ohne Zusatzregelung keine analoge Berichterstattungspflicht gegenüber dem Aufsichtsrat besteht. Dies ist ein Beispiel für viele weitere Bereiche, in denen Regelungslücken im Sinne der Ordnungsfunktion aufgrund der Handlungsflexibilität mit präzisen Empfehlungen geschlossen werden können.

Weiter werden Prüfungsausschüssen in Aufsichtsräten einschlägig Potenziale zugewiesen, die in der öffentlichen Wirtschaft besondere Chancen bieten. Beispielsweise kann jeder PCGK Empfehlungen aussprechen, wie der Deutsche Corporate Governance Kodex für börsennotierte Unternehmen (DCGK Ziff. 5.3.2; ähnlich z. B. PCGK Bund 5.1.7): „Der Aufsichtsrat soll einen Prüfungsausschuss (Audit Committee) einrichten, der sich insbesondere mit der Überwachung des Rechnungslegungsprozesses, der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, des Risikomanagementsystems und des internen Revisionssystems, der Abschlussprüfung, hier insbesondere der Unabhängigkeit des Abschlussprüfers, der vom Abschlussprüfer zusätzlich erbrachten Leistungen, der Erteilung des Prüfungsauftrags an den Abschlussprüfer, der Bestimmung von Prüfungsschwerpunkten und der Honorarvereinbarung sowie – falls kein anderer Ausschuss damit betraut ist – der Compliance, befasst. Der Vorsitzende des Prüfungsausschusses soll über besondere Kenntnisse und Erfahrungen in der Anwendung von Rechnungslegungsgrundsätzen und internen Kontrollverfahren verfügen.“ Auch dies ist ein Beitrag zur Ordnungs- und Steuerungsfunktion, die Leixnering/Bramböck gänzlich in Abrede stellen (vgl. hierzu auch Kap. IV).

Im Feld „Abschlussprüfung“ können Empfehlungen einen Ordnungs- und Steuerungsbeitrag leisten wie durch Ziff. 109 des PCGK von Saarbrücken zur Trennung von Prüfung und Beratung: „Ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen bzw. Wirtschaftsprüfer, das bzw. der den Jahresabschluss eines Beteiligungsunternehmens prüft, soll nicht gleichzeitig mit Beratungsaufträgen in strategisch größerem Umfang für dasselbe Unternehmen oder die Landeshauptstadt Saarbrücken beauftragt werden.“ Zur Rotation empfiehlt der PCGK Brandenburg (Ziff. 8.2.7): „Ein Wechsel des Abschlussprüfers soll erfolgen, wenn dieser bei einem Unternehmen fünf aufeinanderfolgende Jahresabschlüsse geprüft hat. Ausgewechselt werden soll dabei nicht nur der abschlusstestierende Wirtschaftsprüfer, sondern das gesamte Wirtschaftsprüfungsunternehmen.“

In der Diskussion um die Repräsentation von Frauen in Spitzengremien in der öffentlichen Wirtschaft sind Empfehlungen formulierbar wie im PCGK vom Land NRW (Ziff. 4.5.1): „Bei der Zusammensetzung des Überwachungsorgans soll auch auf Vielfalt (Diversity) geachtet werden. Angehöriger beider Geschlechter sollten, vorbehaltlich weitergehender Regelungen des LGG, zu jeweils min. 40 Prozent, sollen aber zu jeweils min. 30 Prozent im Überwachungsorgan vertreten sein. Ab dem 1.1.2016 soll sich das Überwachungsorgan, vorbehaltlich weitergehender Regelungen des LGG, zu jeweils min. 40 Prozent aus Angehörigen beider Geschlechter zusammensetzen.“ Berichterstattungselemente zu diesem Feld sollten wie im DCGK (Ziff. 5.4.1) vorgesehen sein: „Der Aufsichtsrat soll für seine Zusammensetzung konkrete Ziele benennen ... Diese konkreten Ziele sollen insbesondere eine angemessene Beteiligung von Frauen vorsehen... Die Ziel-

setzung des Aufsichtsrats und der Stand der Umsetzung sollen im Corporate Governance-Bericht veröffentlicht werden.“

Wertvoll für die Ordnungs- und Steuerungsfunktion ist auch die Möglichkeit, für die öffentliche Wirtschaft chancenreiche Normen aus Gesetzen, die ansonsten nur für bestimmte Unternehmen der Privatwirtschaft gelten, über eine Aufnahme als Empfehlung in den PCGK in den Mechanismus von „comply or explain“ zu überführen. U. a. liefert § 285 Nr. 17 Handelsgesetzbuch (HGB) lohnende Anknüpfungspunkte für die Formulierung von PCGKs. Dieser sieht als Pflichtangabe im Anhang zum Jahresabschluss vor, dass das Gesamthonorar des Abschlussprüfers aufgeschlüsselt nach Abschlussprüfungsleistungen, andere Bestätigungsleistungen, Steuerberatungsleistungen und sonstige Leistungen anzugeben sind. Verfolgenswert wäre für öffentliche Unternehmen auch eine Erklärung zur Unternehmensführung analog zu § 289 a HGB.

Die Aufzählung ließe sich leicht um zahlreiche bedeutsame Governancefaktoren für die verschiedenen Regelungsbereiche erweitern wie z. B. Kriterien für horizontale/vertikale Angemessenheitsprüfung von Vergütungen, Selbstbehalte bei Vermögenshaftpflichtversicherungen, Informationen auf der Unternehmenshomepage, Berücksichtigung von Leistungs-/Wirkungskennzahlen im Berichtswesen, Ausgestaltung/Fristen von Jahresabschlüssen, Kriterien gegen Kreditvergaben an Unternehmensorgane, Abfindungsregelungen, Sponsoring, Compliance.

Sofern die Abgabe einer Entsprechenserklärung zum PCGK nicht klar/verbindlich in der Satzung verankert ist und/oder die in Praxis und Wissenschaft als bedeutsam herausgestellten Vollzugs- und Regelungsdefizite in PCGKs nicht präzise angesprochen sind, ist die Form der Implementierung zu Recht zu kritisieren. In diesem Sinne ist der Kritik der Autoren zuzustimmen. Wenn man aber wie Leixnering/Bramböck die Möglichkeiten eines PCGK theoretisch-konzeptionell reflektieren will, dann muss aufgrund der theoretisch abzuleitenden Anforderungen und in der Praxis feststellbaren Entwicklungen ein PCGK als Ausgangspunkt zu Grunde gelegt werden, der die in diesem Abschnitt knapp skizzierten Anforderungen erfüllt.

III. Beiträge eines PCGK aus Theorieperspektive: Ist das „Nichts“?

Auf Basis einer Analyse der Präambeln von zwölf PCGKs vertreten die Autoren die Auffassung, „dass das Instrument zur Lösung der vorhandenen Steuerungs- und Vertrauensprobleme nichts beitragen kann“ und ein „Täuschungsmanöver“ sei (Fazit, S. 185). Diese Position hält einer Überprüfung in dieser Form eindeutig nicht stand. Bei der Bearbeitung greifen die Autoren nicht hinreichend auf die zuvor in ihrem Beitrag selbst skizzierten Theorien wie z. B. die Institutionenökonomik und die Prinzipal-Agent-Theorie (S. 179) zurück. Blickt man konkret auf die Anforderungen und Empfehlungen verschiedener Theorien ist der eindeutige Nutzen eines PCGK aus verschiedenen theoretischen Perspektiven klar ersichtlich.

Durch die Erörterungen wird zudem deutlich, dass eine Formulierung wie „anforderungsgerechte Ausgestaltung eines PCGK“ in diesem Sinne nicht normativ-präskriptiv ist, sondern sich ableitet aus den von der Theorie erhobenen Anforderungen.

Aus Sicht der Prinzipal-Agenten Theorie muss ein PCGK die relevantesten Aufgaben, Rechte und Pflichten der jeweiligen Prinzipale und Agenten klar benennen. Durch Monitoring- und Reportin-

Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich
gelemente sind Informationsasymmetrien bestmöglich abzubauen und Agenturkosten (Informationskosten, Kontrollkosten, Vertragsgestaltungskosten) zu minimieren.

Kapitel II hat anhand stellvertretender Beispiele gezeigt, wie angestrebte Verhaltensweisen von Agenten sowie Aufgaben, Rechte und Pflichten durch PCGKs formuliert und/oder präzisiert werden können. Insbesondere ist aus dem Blickwinkel der Prinzipal-Agenten-Theorie auch der Mechanismus „comply or explain“ eine substanzielle Weiterentwicklung hinsichtlich Steuerung und Vertrauen. Man wird nicht bestreiten können, dass eine aussagekräftige und auf der Unternehmenshomepage veröffentlichte Entsprechenserklärung ein wesentlicher Beitrag zum Abbau von Informationsasymmetrien und Agenturkosten im Rahmen eines Monitoring und Reporting-Systems ist.

Vor Vertragsabschluss leistet ein PCGK Entwicklungsbeiträge für Informationsaktivitäten des Prinzipals zur besseren Beurteilung des Agenten (sog. Screening). Dies sind z. B. konkrete Empfehlungen zur Abgabe und Veröffentlichung von Unabhängigkeitserklärungen, Erklärungen zur Offenlegung von Interessenkonflikten und Tätigkeiten bei Wettbewerbern von Aufsichtsräten, Abschlussprüfern und Geschäftsführern sowie präzise Ausschreibungsanforderungen für Abschlussprüfungen und Geschäftsführerpositionen.

Signaling kann von den Agenten genutzt werden, um dem Prinzipal seine Eigenschaften darzulegen. Ein PCGK kann zur Schaffung von Steuerungsgrundlagen so z. B. Erklärungen vorsehen, mit welchen Geschäftsführer, Aufsichtsräte und Abschlussprüfer das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten belegen müssen.

Nach Vertragsabschluss kann ein PCGK zur Steuerung im Rahmen des Monitoring – wie in Kapitel II für Beispiele aufgezeigt – Auskunftsansprüche oder Einsichtnahmerechte der Prinzipale ergänzen bzw. konkretisieren. Für das Reporting werden Inhalte und Berichtshäufigkeit konkretisiert oder zusätzlich festgelegt. Übergreifend kann ein PCGK Spielräume für opportunistisches Verhalten durch gezielte Ergänzungen und zusätzliche Regeln in neuralgischen Bereichen erheblich senken.

Aus Perspektive der Theorie der Verfügungsrechte führt die Aufteilung von Verfügungsrechten auf Politik, Verwaltung, Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat und Geschäftsführung in der PCG zu Problemen (Picot/Kaulmann 1985, S. 956; Mühlenkamp 2006, S. 394 f.; Röber 2008, S. 58). Zur besseren Steuerung und Aufgabenerfüllung kann ein PCGK hier in zentralen Bereichen zum einen darüber informieren, welcher Akteur welche Verfügungsrechte besitzt. Zum anderen kann er in „besonders verwässerten Verfügungsrechtsbereichen“ die Verfügungsrechtstruktur klarstellen, steuerungsrelevante Details ergänzen oder neue gesetzlich nicht regelbare Verfügungsrechte hinzufügen. Das Instrument kann Verfügungsrechte sowohl stärker bündeln als auch weiter auf verschiedene Akteure verteilen. Auch diese Potenziale werden durch die konzeptionell verengte Sichtweise und die Darstellungen von Leixnering/Bramböck nicht hinreichend behandelt.

Beispielsweise zeigen Konzeptvergleiche und Diskussionen in der Praxis, dass häufig nicht hinreichend klar geregelt ist, wer von Gesellschafter(versammlung), Aufsichtsrat, Geschäftsführung oder sonstigen Organen die Strategie für das Unternehmen entwickelt und wie der Strategieentwicklungsprozess ablaufen soll. Unklare Verfügungsrechte zwischen Aufsichtsratsplenum, Aufsichtsratsvorsitzendem und Gesellschafterversammlung bestehen bei weiteren gewichtigen Fragen wie z. B.: Wer rekrutiert den Geschäftsführer? Wer führt die Vertragsverhandlungen und

entscheidet über die Vergütung? Beispiele aus PCGKs dokumentieren, wie diese Fragen mit PCGKs besser geregelt werden können als im Vergleich zu Situationen ohne PCGK. Weiterhin kann ein PCGK weitere Kriterien für Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrats bei Geschäften des Unternehmens benennen oder präzisieren. Die PCG Berichterstattung kann über die Verteilung von wichtigen Verfügungsrechten informieren, z. B. darüber, ob ein Aufsichtsrat gebildet wurde und welche Ausschüsse dieser ggf. eingerichtet hat.

Aus Perspektive der Transaktionskostentheorie müssen die Transaktionskosten bei der Interaktion und Kontrolle minimiert werden. Hierzu kann ein PCGK greifbare Entwicklungsbeiträge leisten, indem er Berichtsinhalte/-abläufe wie aufgezeigt verbessert oder Prozesskosten durch optimierte Regelungen zur Bereitstellung von Informationen sowie durch standardisierte Termin-/Qualitätsanforderungen spürbar verringert.

Nur am Rande kann an dieser Stelle auf Theorien jenseits der Neuen Institutionenökonomik eingegangen werden, in deren Blickrichtung die Potenziale ebenso hervortreten. Aus Perspektive der Stewardship Theorie sind Entsprechenserklärungen, Corporate Governance Berichterstattung und entsprechende Empfehlungen in PCGKs ein erforderlicher und wichtiger Beitrag zur Vertrauensförderung. Aus Sicht der Theorie des organisationalen Lernens ermöglichen die Formulierung und der Austausch über Entsprechenserklärungen sowohl Single-Loop-Learning (Anpassungslernen/Adaption von Handlungen) als auch Double-Loop-Learning (Veränderungslernen/Anpassung von Rahmenbedingungen).

Vor diesem Hintergrund sind die angesprochen Kernaussagen von Leixnering/Bamböck sowie der insgesamt vermittelte Eindruck der Nutzlosigkeit eines PCGK aus Perspektive der von den Autoren im Beitrag selbst zu Grunde gelegten Neuen Institutionenökonomik sowie auch aus Sicht der weiteren hier angeführten Theorien nicht haltbar.

IV. Beiträge eines PCGK aus praktischer Perspektive: Ist das „Nichts“?

Überaus deutlich werden Fehltriteile, falscher Gesamteindruck und einseitige Perspektiven zudem bei Betrachtung der Vielzahl der von einem PCGK erfüllbaren Funktionen. Hierdurch die konzeptionell verengte und einseitige Sichtweise auf einen PCGK von Leixnering/Bramböck zusätzlich ersichtlich. Abbildung 1 illustriert die Funktionen vorangestellt für einen Überblick.

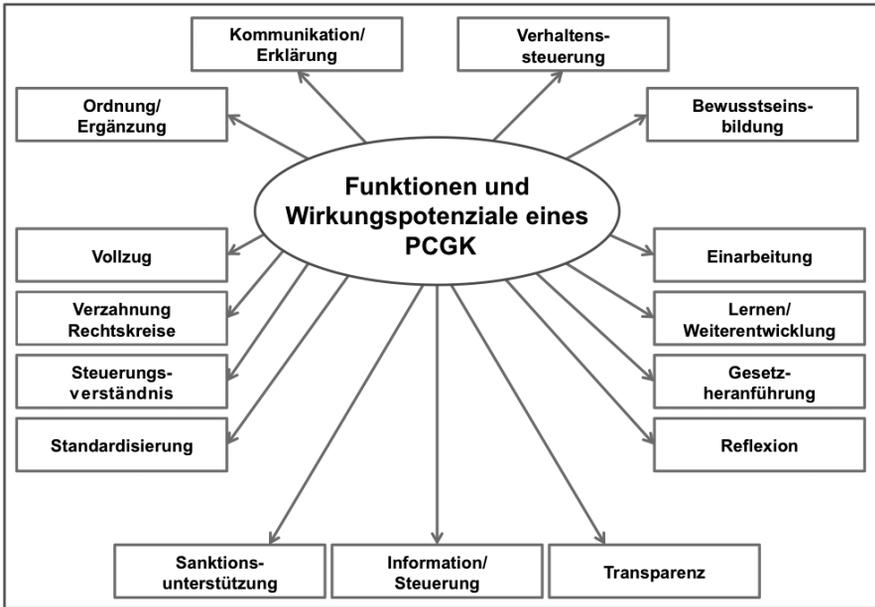


Abbildung 1: Übersicht zu Funktionen und Wirkungspotenzialen eines PCGK

Quelle: Eigene Darstellung.

Übergreifend wird einem Corporate Governance Kodex die auch Leixnering/Bamböck angesprochene Ordnungs- und Kommunikationsfunktion zugewiesen. Im Sinne der **Kommunikationsfunktion** soll ein PCGK Grundcharakteristika des Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und so verständlich machen. Diese Aufgabe lässt sich präzisierend auch als **Erklärungsfunktion** bezeichnen. 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. Dieses kann die Kenntnisse über Rechte, Pflichten, Zuständigkeiten und Abläufe verbessern und zu einem besseren Gesamtverständnis für das von sehr vielen Bestimmungen determinierte PCG System beitragen.

Eine **Ordnungsfunktion** erfüllt der PCGK, indem er regelmäßig auftretende Governancefragen, Unklarheiten oder Lücken mit über das Gesetz hinausgehenden Empfehlungen und Anregungen gezielt adressiert und damit unterstützende Hinweise gibt. Hierfür kann etwas klarer die Bezeichnung **Ergänzungsfunktion** gewählt werden. Empfehlungen und Anregungen formulieren gesetzesausfüllende Regelungen zur Nutzung verschiedener durch das Gesetz offen bleibender Handlungsräume. Gesetzesergänzende bzw. konkretisierende Regelungen liefern eine Ergänzung zu gesetzlichen Bestimmungen (Ringleb 2010, Rz. 83 f.) Zuvor ungeschriebene Regeln können transparent gemacht, Maßstäbe pflichtgemäßer Unternehmensleitung/-überwachung ausdifferenziert (Raiser 2010, S. 29) und Hilfestellung für die Gestaltung der Corporate Governance gegeben werden. Ein PCGK kann hier entgegen der Position von Leixnering/Bramböck wie gezeigt deutliche Beiträge leisten.

Daneben wird in der Literatur zur PCG eine *Verhaltenssteuerungsfunktion* genannt, nach der die Regelungsinhalte des PCGK die Beteiligten zu angestrebten Handlungen anleiten sollen (Budäus 2005, S. 21).

Neben diesen drei stets angeführten Funktionen lassen sich der Nutzen und die Wirkungspotenziale eines PCGK in weitere Funktionen klassifizieren, um die Entwicklungsbeiträge noch differenzierter und konkreter zu benennen (vgl. hierzu Papenfuß 2013, S. 103ff.). Die Vielzahl der in die Debatte eingebrachten Argumente wird über diesen Ansatz verdichtet geordnet. Auf die folgenden Funktionen und Potenziale gehen Leixnering/Bamböck in ihrer Untersuchung überhaupt nicht ein und klammern damit für die Analyse relevante Aspekte aus. Im Übrigen verkennen die Autoren die Potenziale des Instruments für die Gesamtsteuerung. (Leixnering/Bamböck, S. 181).

Bewusstseinsbildungsfunktion: Es wird einschlägig und wiederkehrend betont, dass die Diskussion um die Erstellung und Inhalte eines PCGK schon an sich einen äußerst lohnenden Prozess darstellt, der Grundsätze verantwortungsvoller Unternehmensführung/-überwachung bewusster werden lässt und so die Basis für systematische Weiterentwicklungen bildet (Hammerschmid 2010, S. 12 f.; Ruter/Müller-Marqués Berger 2005, S. 464). Es gibt kaum bessere Möglichkeiten, im Dialog eine klare Vorstellung über eine verantwortungsvolle PCG zu entwickeln. Der PCGK fördert den Bewusstseinswandel bzw. schärft das Bewusstsein für die mit dem Amt bzw. der Aufgabe verbundenen Anforderungen und Verhaltensnotwendigkeiten (Eichhorn 2008, S. 109; Raiser 2010, S. 29; Budäus/Srocke 2003, S. 99). Charakteristisch sind einschlägige Aussagen wie vom ehemaligen Vorsitzenden der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex für börsennotierte Unternehmen, Klaus Peter Müller: „Zudem gibt der Kodex Empfehlungen und Hinweise, die Debatten und Veränderungen auslösen. Allein das ist schon ein Wert an sich.“⁵

Verzahnungsfunktion: Bei adäquater inhaltlicher Ausgestaltung können die Regelungskreise öffentliches Recht und Privatrecht bzw. die öffentlich-rechtliche und die gesellschaftsrechtliche Governance verzahnend zusammengeführt und geordnet sowie bestehende Spannungsfelder durch klare Hinweise austariert werden (für Beispiele vgl. Kapitel II). Eine zentrale Aufgabe eines PCGK wird darin gesehen, zur Ausbalancierung zwischen der demokratiegeprägten Kommunalverfassung und der jeweiligen Unternehmensverfassung beizutragen (Bremeier/Brinkmann/Kilian 2006, S. 150; Mühl-Jäckel 2010, S. 212). Auch in diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die Auffassung von Leixnering/Bramböck, es bedürfe eines internen Verwaltungsinstruments und ein PCGK sei im Grunde auf die Öffentlichkeit ausgerichtet (S. 180), eine Fehleinschätzung ist. Anders als von den Autoren vertreten (S. 181), kann ein PCGK Beiträge zur verzahnenden Gesamtsteuerung leisten.

Vollzugsfunktion: Durch die prägnante Zusammenfassung von zentralen und/oder wiederholt nicht eingehaltenen gesetzlichen Regelungen bzw. durch Kurzverweise auf diese kann ein PCGK zu einem besseren Vollzug von relevanten gesetzlichen und nicht gesetzlichen Bestimmungen beitragen.

Reflexionsfunktion: Durch die Verpflichtung zu Entsprechenserklärungen und die Auswertungen im Rahmen des Beteiligungsmanagements wird das Handeln kontinuierlich in bewusster und

5 http://www.corporate-governance-code.de/ger/download/Langversion_AufmInterview_Euro0510_DrKP_Mueller.pdf, Abruf: 2.6.2010.

Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich systematischer Weise reflektiert und nicht nur wie bei der Erstellung/Überarbeitung des PCGK im Sinne der Bewusstseinsbildungsfunktion. Die einmal im Jahr zu signierende Entsprechenserklärung ist ein verbindlicher Anlass zu einer gezielteren Auseinandersetzung mit Grundsätzen verantwortungsvoller Unternehmensleitung/-überwachung. Entsprechenserklärungen sind eine Form der institutionalisierten Selbststeuerung und können dazu beitragen, verantwortungsvolle PCG besser „zu leben“ (vgl. Morner/Misgeld/Walther 2013, S. 191).

Lern- und Weiterentwicklungsfunktion: Entsprechenserklärungen und insbesondere begründete Abweichungen vom PCGK bieten zusätzliche Chancen, die Corporate Governance gemeinsam weiterzuentwickeln (Höflinger 2008, S. 60). Hinsichtlich der Lernperspektive von Accountability können Entsprechenserklärungen entscheidende Impulse liefern, Good Practices hervortreten lassen und „Lernen“ ermöglichen. Die Anwendung von „comply or explain“ liefert u. a. für das Teilnehmungsmanagement und den Gesetzgeber eine Rückkoppelung, wie mit den Bestimmungen zur PCG faktisch verfahren wird. Auf Basis dieses Feedbacks können wesentlich fundiertere Diskurse über die Notwendigkeit einzelner Bestimmungen und über Ansatzpunkte zur gemeinsamen Weiterentwicklung der PCG geführt werden (vgl. hierzu Kapitel III bzgl. der Theorie des organisationalen Lernens).

Transparenzfunktion: Durch Benennung von Zuständigkeiten, Rechten, Pflichten und Abläufen sowie die kompakte Zusammenstellung von Grundsätzen verantwortungsvoller Unternehmensleitung/-überwachung leistet ein PCGK einen gezielten Beitrag für mehr Transparenz. Gerade „comply or explain“ und Entsprechenserklärungen liefern erhebliche Transparenzgewinne.

Einarbeitungsfunktion: Ein PCGK ist mit Blick auf die beständigen Wechsel gerade bei der Einarbeitung neuer Aufsichtsratsmitglieder von Nutzen. Besonders bei der kurzfristigen Einarbeitung kann der kompakte und verständliche Gesamtüberblick im Alltag sehr helfen. Das Aufsichtsratsmitglied wird schnell über wesentliche Rechte, Pflichten und Abläufe informiert, was viel Abstimmungsaufwand erspart und Übergangsphasen erleichtert. Weiter wird die Einarbeitung von politischen Mandatsträgern im sog. Beteiligungsausschuss o. ä. des jeweiligen politischen Organs (z. B. Stadtrat) unterstützt.

Zukunftsgerichtete Informations-/Steuerungsfunktion: Durch auch in die Zukunft gerichtete Entsprechenserklärungen generiert ein PCGK wertvolle ergänzende Steuerungsinformationen, um auch zukunftsorientiert den steuernden Austausch zu ermöglichen. Ein adäquat ausgestalteter Wirkungsmechanismus „comply or explain“ liefert in Ergänzung zu den überwiegend quantitativen Informationen, z. B. aus Jahresabschlüssen oder Quartalsberichten, zusätzliche qualitative Steuerungsinformationen über die beabsichtigten Governancegepflogenheiten.

Gesetzheranführungsfunktion: Ein PCGK kann nicht direkt für öffentliche Unternehmen greifende, aber wichtig erscheinende gesetzliche Neuerungen aufnehmen. In diesem Sinne kann er die PCG an neue Gesetze oder sich entwickelnde Standards aus der Privatwirtschaft heranführen und ermöglicht durch „comply or explain“ auch hier die situationsgerechte Befolgung oder Abweichung.

Steuerungsverständnisfunktion: Ein PCGK kann die grundsätzliche Steuerungsphilosophie der Gebietskörperschaft veranschaulichen und so dazu beitragen, einen sachgerechten Mittelweg zwischen einem partnerschaftlichen und einem weisungs-/kontrollorientierten Verständnis zu entwickeln (Bremer/Brinkmann/Killian 2006, S. 162 f.; KGSt 2012, S. 62). Vermittelbar ist

weiter, dass ein PCGK durch die Flexibilität kein bürokratischer, regel-/verfahrensteuernder Ansatz ist, sondern die mit Ausgliederungen angestrebte Entscheidungsfreiheit erhält bzw. sogar stärkt. Klare Spielregeln können helfen, Konflikte zu verhindern (Reichard 2008, S. 136). Ein PCGK ermöglicht ein partnerschaftliches Miteinander und legt Kontrollmechanismen verständlich und verbindlich fest und beugt Missverständnissen vor.

Standardisierungsfunktion: Ein PCGK leistet eine angemessene Formalisierung von Steuerungsbeziehungen (Hammerschmid 2010, S. 11). Will die PCG nicht von zufälligen Einflussfaktoren wie Einzelengagement und „Beziehungsschemie“ der handelnden Akteure abhängen, ist hinreichende Standardisierung zwingend erforderlich (Leitstelle Gemeindeprüfung NRW 2001, S. 36).

Sanktionsunterstützungsfunktion: Mit Blick auf vorherrschend als wichtig angesehene Sanktionsmechanismen erhalten verschiedene Akteure bei adäquaten Entsprechenserklärungen eine zusätzliche Basis, die Governancepraktiken zu beurteilen und bei Bedarf zu sanktionieren (Budäus/Srocke 2003, S. 99).

Zu den kategorisierten Potenzialen sind zweifellos weitere empirische Überprüfungen über Wahrnehmungsdaten hinaus erforderlich. Beispielsweise könnten die Empfehlungen der PCGKs zu einem individualisierten Ausweis der Geschäftsführervergütung nach vorliegenden Befunden keine durchgreifende Bindungswirkung entfalten. Jedoch ist die Vergütungspublizität in Städten ohne PCGKs im Gesamtvergleich noch deutlich niedriger ausgeprägt als in Städten mit PCGKs (Papenfuß 2012, S. 201 f.). Ob und ggf. in welcher Form Bewusstseins- und Verhaltenssteuerungseffekte durch einen PCGK empirisch feststellbar sind ist die andauernde Diskussion in Wissenschaft und Praxis eine relevante Frage für die zukünftige Forschung.

Es wird jedoch deutlich, dass ein PCGK bei anforderungsgerechter Ausgestaltung trotz bzw. gerade aufgrund bereits hoher Regelungs- und Kontrolldichte im öffentlichen Sektor lohnenswerte Zusatzbeiträge für Steuerung, Kontrolle, Transparenz und Vertrauen theoretisch-konzeptionell leisten kann, die andere Konzeptionen und Instrumente nicht zu leisten vermögen. All dies zeigt, dass ein PCGK entgegen der Auffassung von Leixnering/Bamböck eindeutig keine Köpenickiade ist.

V. Empirie zeigt: Es wird nicht nur unkritisch abgeschrieben und geht nicht nur um Legitimität

Die Autoren streben an zu prüfen, welche Zwecke mit einem PCGK tatsächlich verfolgt werden und insbesondere, ob er zu reinen Legitimitätszwecken eingeführt wird. Ein PCGK kann unbestritten als reines Legitimationsinstrument benutzt werden – hier besteht kein Dissens zu Leixnering/Bamböck. Jedoch springen die Autoren mit ihrer Analyse deutlich zu kurz.

Darauf hinzuweisen ist, dass zentrale Aspekte für die gewählte Fragestellung in den zwölf analysierten Präambeln nicht mit analysiert werden (1.), zwölf Präambeln für derartig weitreichende Zielstellungen und Schlussfolgerungen ein deutlich zu schmales empirisches Fundament sind und dafür die Inhalte in weiteren Regelungsbereichen von PCGK hätten analysiert werden müssen (2.), und das die angeführten Thesen aus Perspektive des Neoinstitutionalismus mit dem sog.

Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich „Zwei-Stadien-Modell“ und „Bandwagoneffekt“ (S. 183) von der empirischen Wirklichkeit in sehr wichtigen Teilbereichen widerlegt werden (3.).

Leixnering/Bamböck analysieren die in den Präambeln dargestellten Ziele, die vielfach wortidentisch formuliert sind. Dies ist so allein wie im Beitrag vorgenommen jedoch bei weitem nicht der sachgerechte Anknüpfungspunkt für die verfolgte Zielstellung. Sehr viel aufschlussreicher ist – u. a. vor dem Hintergrund der Kapitel II und III dieser Replik – neben weiteren Aspekten⁶ eine Frage mit verschiedenen Teilkomponenten, die in dem Beitrag hingegen gar nicht angesprochen wird:

Ist in den Präambeln eine präzise Aussage formuliert, dass die Abgabe und Veröffentlichung einer Entsprechensklärung zum PCGK analog der Anforderungen von § 161 AktG mit Abweichungsbegründung und Zukunftsorientierung in den Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen zu verankern ist bzw. ein protokollierter Gesellschafterbeschluss zu erfolgen hat? Oder wird in der Präambel mindestens auf eine derartige Regelung hingewiesen, die innerhalb des PCGK ausformuliert ist? (Dies jeweils verbindlich für alle von der Gebietskörperschaft beherrschten unmittelbaren und mittelbaren sowie bereits bestehende – nicht nur bei noch neu gegründeten Unternehmen.)

Dies sind zentrale Indikatoren, mit denen man einen PCGK bei einer Analyse von Präambeln im ersten schnellen Schritt einem „Lackmustest“ unterziehen kann. Nimmt man dieses vor und vergrößert die zu schmale empirische Basis von Leixnering/Bamböck, gelangt man zu deutlich differenzierten Ergebnissen als die Autoren. Folgend tritt hervor, dass die Formulierung der Autoren in ihrer gewählten Form nicht haltbar ist: „Die Attraktivität für Politik und Verwaltungsführung, PCGK trotzdem zu implementieren, besteht schlichtweg darin, dass diese solcherart einen Legitimitätsgewinn verbuchen können“ (S. 185).

Zunächst zeigt sich bereits bei einer Analyse innerhalb der Präambeln, dass einige später eingeführte oder überarbeitete PCGKs deutlich weitreichendere Anforderungen als zuvor etablierte PCGK formuliert haben und nicht nur unkritisch bei der Mehrheit der PCGK abgeschrieben wurde. Z. B. ist in der Präambel von Hamburg im Gegensatz zu vorherigen PCGKs anderer Städte die Verpflichtung vorgesehen, Abweichungen von Empfehlungen nicht nur zu erklären, sondern auch zu begründen. In Berlin wurde bei der Änderung des 2005 etablierten PCGK im Jahr 2009 aufgenommen, dass Abweichungen vom Erklärungsinhalt⁷ des PCGK zu begründen sind.

Weiterhin hätte der bereits im Juli 2009 eingeführte PCGK des Bundes bei einer „konzeptionell-theoretischen Analyse von Möglichkeiten und Grenzen“ von PCGK mit einbezogen werden müssen. Bei diesem Ziel kann man sich nicht darauf zurückziehen, man hätte nur die PCGKs der Landeshauptstädte und der 15 bevölkerungsreichsten Städte analysiert. Dann ist der methodische Zugang zu eng, oder die weitreichenden Fragestellungen und die Schlussfolgerungen sind nicht zutreffend formuliert. Beim PCGK des Bundes ist in Ziff. 1.4 in der Präambel eine klare Vorgabe zur Abgabe einer begründeten Entsprechenserklärung im Regelwerk der Unternehmen formuliert. Diese ist in einer konkreten Form und nicht mit weichen Aussagen wie in anderen Präambeln vorgesehen. Leixnering/Bamböck attestieren den PCGKs „Selbstbeschwörungscharakter“, was für manche in der vorliegenden Form teilweise zutreffend ist, die aber wie ausgeführt nicht der

6 Z. B. klare Aussagen zur jährlichen systematischen Überprüfung des PCGK entsprechend der Entwicklungen und diesbezügliche klare Zuständigkeiten.

7 Das bedeutet nach dem Wortlaut beispielgebend, dass auch das Abweichen von Anregungen zu erklären ist.

Bezugspunkt für eine theoretisch-konzeptionelle Analyse sein können. Der erst im März 2010 eingeführte PCGK von Frankfurt sieht in der Präambel einen die Unternehmensorgane verpflichtenden Gesellschafterbeschluss vor.

Auch auf den PCGK des Bundes von Österreich hätte man in diesem Kontext hinweisen können. Dieser sieht ebenfalls in klarer Form eine Verankerung im Gesellschaftsvertrag vor (Ziff. 6.1). Zudem verweist er in Ziff. 6.2. auf die Verankerung in den Geschäftsordnungen für den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung. Diese Möglichkeit war in dieser Form zuvor in keinem anderen PCGK enthalten und zeigt zumindest für ein Einzelbeispiel, dass man sich über die Realisierung von Verbindlichkeit Gedanken macht und diese in Regelungen überführt.

Vor allem hätten Leixnering/Bamböck darüber hinaus bei ihren Fragestellungen und Schlussfolgerungen jedoch zumindest aufzeigen müssen, dass nicht nur die Präambeln sondern weitere zentrale Regelungsfelder von PCGKs in der Entwicklung zu betrachten sind, wie u. a. für folgende Governancebereiche: Verantwortlichkeiten und Ablauf bei der Entwicklung von Unternehmensstrategien und Zielen, Einbindung von politischen Gremien in die PCG, Aus-/Fort-/Weiterbildung von Aufsichtsratsmitgliedern, Bildung von Prüfungsausschüssen im Aufsichtsrat, Effizienzprüfung und (Selbst-)Evaluation beim Aufsichtsrat, Berichtsinhalte der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat, Diversity und Teilhabe von Frauen, Ausgestaltung von Vermögenshaftpflichtversicherungen, Vermeidung und Offenlegung von Interessenkonflikten, Veranschaulichung der Vergütungskriterien für Geschäftsführung und Aufsichtsrat, interne Revision, Unabhängigkeit des Abschlussprüfers sowie Bereitstellung von relevanten Corporate Governance Informationen auf der Internetseite des Unternehmens.

Hierbei ergibt sich eindeutig, dass Regelungen zwar teilweise abgeschrieben werden, aber in einzelnen Regelungsbereichen wiederholt auch substantielle Weiterentwicklungen mit klaren und verbindlichen Anforderungen realisiert werden.

Aus theoretischer Perspektive tragen die derzeitigen Kodexformulierungen regelmäßig nicht bestmöglich zu einem Abbau von Informationsasymmetrien sowie zur Minimierung von Agentur- und Transaktionskosten bei. Teilweise sind Prinzipale und Agenten mit ihren Zuständigkeiten, Rechten und Pflichten nicht hinreichend klar benannt. Weiter sind aus Sicht der Property-Rights-Theorie wichtige Verfügungsrechte wiederholt nicht eindeutig zugeordnet – im komplexen PCG-System werden unklare bzw. „verwässerte“ Verfügungsrechtsstrukturen an einigen zentralen Stellen nicht hinreichend durch ergänzende Regelungen geklärt.

Die Defizite sprechen für mangelnden Steuerungswillen bzw. unzureichendes Steuerungsbewusstsein. Teilweise deuten sie auch auf reine Legitimitätsüberlegungen im Sinne von Leixnering/Bamböck hin. Die Auffassung und Schlussfolgerung der Autoren, es würde lediglich unkritisch abgeschrieben bzw. es gäbe das vom Neoinstitutionalismus propagierte „Zwei-Stadien-Modell“ und den „Bandwagoneneffekt“ (S. 183), werden in dieser pauschalen Form von der Empirie jedoch in wichtigen Teilen widerlegt. Viele Aspekte sind zu Recht in aller Deutlichkeit zu kritisieren. Dies darf aber nicht, wie im Artikel von Leixnering/Bamböck, den Blick auf hochengagierte Einzelakteure und realisierte Weiterentwicklungen in Teilbereichen verstellen.

VI. Nicht „so viele PCGK wie nötig“, sondern ein bundeslandübergreifender Musterkodex ist der ganzheitlich sachgerechte und individuell unterstützende Weg

Deutlich widersprochen werden muss gerade aufgrund aktueller Entwicklungen und Diskussionen auch der folgenden Aussage der Autoren: „Die weitgehend geteilte Schlussfolgerung bestand also bald darin, dass ein eigener „Public-CGK“ entwickelt werden müsse – genauer gesagt: so viele wie nötig, da die Spezifika der betroffenen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) ein einheitliches und für alle gleich gültiges CG-Regime nicht sinnvoll erscheinen ließen“ (S. 175 f.) Lediglich in einer Fußnote verweisen die Autoren mit einer schwach relativierenden Formulierung auf „vereinzelte“ gegenteilige Positionen und den PCGK des Bundes von Österreich. Dieser postuliert in der Präambel, „nicht verschiedene Governance-Regelungen für verschiedene staatliche Ebenen zu formulieren, sondern einen einzigen Kodex zu konsentieren und allseits anzuwenden.“

Hier stellen die Autoren den aktuellen Stand der Literatur an einer sehr wichtigen Stelle unzulänglich dar bzw. vermitteln einen falschen Gesamteindruck über den Diskurs der letzten Jahre. Zahlreiche, hier nur stellvertretend anführbare weitere Autoren, haben mit deutlichen Formulierungen die Uneinheitlichkeit der PCGKs und das Auseinanderdriften von Grundsätzen verantwortungsvoller Unternehmensleitung/-überwachung kritisiert und die Entwicklung eines Musterkodex konkret empfohlen (u. a. Morner/Misgeld/Walther 2013, S. 191; Papenfuß 2013, S. 267ff.; Schürnbrand 2010 b, S. 35 Ellerich/Schult/Radde 2009, S. 208; Harms 2008 a, S. 163; Ruter/Müller-Marqués-Berger 2005, S. 464; Ruter 2008, S. 170; Treuner 2005, S. 49; Budäus/Srocke 2003, S. 99).

Dies ist in der aktuellen Debatte ein zentraler Aspekt, und das im PCGK des österreichischen Bundes formulierte Ziel eines gemeinsamen PCGK muss mit ganz besonderem Nachdruck unterstützt werden. Trotz vergleichbarer Corporate Governance Erforderlichkeiten hat sich in Deutschland ein „Flickenteppich“ von unterschiedlichen PCGKs entwickelt. Dies wird den Anforderungen und gesteckten Zielen nicht gerecht. Österreich hätte derzeit noch die Chance, in Deutschland gemachte Fehler nicht zu wiederholen und einen fundierten Musterkodex zu entwickeln.

Ein Musterkodex mit breiter Beteiligung der Länder und Kommunen wäre in Deutschland und Österreich keine unzulässige Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung bzw. des Föderalismusprinzips. Es wäre ein fundiert ausgearbeitetes Angebot, das die jeweiligen Gebietskörperschaften bzw. Kommunen nutzen und ggf. inhaltlich und terminologisch flexibel im Hinblick auf die spezifischen Besonderheiten und Arbeitsabläufe vor Ort anpassen könnten.

Einschlägig wird in Praxis und Wissenschaft betont, dass Grundsätze verantwortungsvoller PCG sektorneutral und aufgrund der Anforderungen auch im Vergleich von Gebietskörperschaften insoweit identisch sind. Im Grundsatz ist es mit konkretem Blick auf die in PCGKs formulierten Empfehlungen zunächst unerheblich, in welcher Branche ein öffentliches Unternehmen tätig ist, ob es gewinnbringend oder verlustträchtig arbeitet oder im Wettbewerb oder als Monopolist agiert. Ebenso sind die Grundsätze verantwortungsvoller PCG für Unternehmen von Schleswig-Holstein bis Bayern und von Nordrhein-Westfalen bis Sachsen und auch im Vergleich zu bzw.

innerhalb von Österreich usw. neutral bzw. identisch. In den Regelungsfeldern Aufsichtsrat, Geschäftsführung, Zusammenwirken von Aufsichtsrat und Geschäftsführung, Rechnungslegung, Abschlussprüfung, Berichtswesen, Bereitstellung von Informationen auf der Unternehmenshomepage/Transparenz, interne Revision usw. gibt es auf dem Niveau von Grundsätzen verantwortungsvoller PCG in der Sache keine gegen einen Musterkodex sprechenden Unterschiede. Dies lässt sich auch anhand der Beispiele in Kapitel II reflektieren. Lediglich im Bereich des Gesellschafters gibt es Verschiedenheiten, wobei auch hier die gleichen Grundsätze Geltung besitzen und die übrigen Inhalte können in diesem Regelungsfeld situationsgerecht angepasst werden.

Daher wäre es nach wie vor vorteilhaft und trotz der Entwicklungen in jeder Gebietskörperschaft realisierbar, bei der Ersterstellung eines PCGK oder der Überarbeitung eines bereits etablierten PCGK an einem bundeslandübergreifenden Musterkodex anzusetzen. Die vor Ort wichtigen Austauschprozesse zu Inhalten eines PCGK als an sich schon lohnender Prozess (Bewusstseinsbildungsfunktion) ist im Rahmen der gemeinsamen Reflexion hinsichtlich eventueller Adaptierungen des Musterkodex auf dieser Grundlage gleichermaßen möglich.

Bedeutend ist, sich beobachtbare Verläufe in vielen Gebietskörperschaften konkret vor Augen zu führen, die hier simplifizierend veranschaulicht sind. Einzelne Mitarbeiter/Innen müssen einen PCGK aus-/überarbeiten und tauschen hierfür mehr oder weniger systematisch einzelne PCGK über bekannte Kolleg/Innen und/oder Nachbarstädte usw. aus. Die als Orientierungspunkte gewählten PCGKs besitzen dabei im Kodexvergleich – insgesamt und in einzelnen Regelungsfeldern – häufiger nicht die höchste Qualität und den aktuellsten Stand. Auf dieser Grundlage werden in aufwendiger Form Synopsen erstellt und ein PCGK als Vorschlag für das verantwortliche politische Organ ausgearbeitet. Im politischen Prozess müssen Einzelakteure dann häufig argumentativ vertreten, warum bestimmte Regelungen notwendig sind und diese einzeln „verhandeln“. Als Ausgangspunkt könnte man hier besser einen fundierten Musterkodex nehmen und auf dieser Grundlage den örtlichen Austauschprozess beginnen.

Offenkundig sind die Herausforderungen auch bei der jährlich vorgesehenen Evaluation und Überarbeitung eines PCGK. Zur Erfüllung der Anforderungen müsste in jeder einzelnen Gebietskörperschaft im deutschlandweiten und sogar internationalen Vergleich analysiert werden, welche Entwicklungen in der Corporate Governance Überarbeitungen des jeweiligen PCGK erfordern bzw. neue Chancen zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung durch die zusätzliche Weiterentwicklung der PCG bieten. Dies ist nicht angemessen zu leisten. Sinnvoll wäre, dass ein erstellter Musterkodex einmal jährlich fundiert und transparent evaluiert wird. Das Ergebnis könnte dann wiederum der Ausgangspunkt für Evaluierungen und situationsgerechte Anpassungen in einzelnen Gebietskörperschaften sein.

Bei der Anpassung des Musterkodex sollte das Prinzip der „Beweislastumkehr“ gelten. Vielfach wird, wie auch von Leixnering/Bamböck, zu abstrakt auf „Spezifika“ der jeweiligen Gebietskörperschaft verwiesen. Spezifika müssen unbestritten in stimmiger Weise berücksichtigt werden. Aber es sollte stets mit konkretem Blick auf einzelne Regelungsformulierungen diskutiert werden, warum ein Grundsatz verantwortungsvoller PCG in dieser Form in der Gebietskörperschaft eventuell nicht sachgerecht oder alltagtauglich ist. Höchstwahrscheinlich müssen größere inhaltliche Adaptionen und sprachliche Anpassungen des Musterkodex lediglich im Regelungsfeld „Gesellschafter“ erfolgen.

Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich

Aufgrund der knappen Ressourcen und zu beobachtenden Aufgabenkürzungen und Schließungen relevanter Einrichtungen für die Bürger ist kritisch zu hinterfragen, ob die skizzierten Entwicklungen und Arbeitsprozesse in der PCG ohne einen Musterkodex in dieser Form vertretbar sind. Folgend werden zehn Punkte in Kurzform herausgestellt, welche die ganzheitlichen und individuellen Vorteile durch einen fundiert entwickelten Musterkodex belegen.⁸

1. Bündelung von Erfahrungen, Kompetenzen und verschiedener Perspektiven für ausgewogene Grundsätze verantwortungsvoller PCG
2. Kostenlose Nutzung eines fundierten Angebots für Entwicklungen in einzelnen Gebietskörperschaften
3. Erhebliche Reduzierung von Arbeitsduplizierung bzw. von Ressourcen und verminderte Administrativkosten sowie Vermeidung von Überforderung in einzelnen Gebietskörperschaften
4. Höhere Akzeptanz des PCGK bei den Kodexanwendern durch Erstellungsprozess und fundierte Diskussionsgrundlage für Anpassungen vor Ort
5. Bessere Identifizierung von Weiterentwicklungsmöglichkeiten
6. Einfachere Kommunikation von notwendigen neuen Grundsätzen verantwortungsvoller Unternehmensleitung/-überwachung sowie leichtere Einarbeitung von Änderungen bei der kontinuierlichen Fortschreibung
7. Stärkerer Aufbau von Vertrauen in der Öffentlichkeit. Zu viele individuelle Lösungsansätze irritieren statt motivieren die interessierte Öffentlichkeit. Vertrauen der Öffentlichkeit ist als wertvolles Gut durch einen Muster-PCGK am wirksamsten zu unterstützen
8. Wahrung von überregionaler Transparenz als Chance zur Weiterentwicklung der PCG zur bestmöglichen öffentlichen Aufgabenerfüllung
9. Greifbarer überregionaler Anknüpfungspunkt im Rahmen der Aufnahme von Regelungen in den PCGK konkret über die Vorteile/Nachteile der einzelnen Bestimmungen zu diskutieren und ausgewogene Kompromissempfehlungen anzubieten
10. Höhere mediale Aufmerksamkeit für den PCGK und stärkere Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit

VII. Fazit

„Da, schauense sich an, den Glanz, die Nobleß, das Material, das teire Tuch, de seidne Fitterung, den roten Kragen, de blanken Kneppe ...“ (Carl Zuckmayer: Der Hauptmann von Köpenick, Dritter Akt, Fünfzehnte Szene, zitiert nach Leixnering/Bamböck 2013, S. 170). In gewissem Sinne ist der Artikel von Leixnering/Bamböck selbst eine Köpenickiade, die nicht über die wichtigen Potenziale eines PCGK hinwegtäuschen und nicht dazu beitragen sollte, dass engagierte Akteure mit den Bemühungen zur dringend erforderlichen Weiterentwicklung von PCGKs nachlassen. Die Autoren haben empirisch lediglich in zwölf PCGKs die formulierten Zielstellungen der Präambeln analysiert und umwerfen ihre Untersuchung mit einem von manchem ggf. als schillernd wahrgenommenen Mantel. Auch bei PCGKs sollte aber nicht auf die Uniform, sondern die (empirisch) abgesicherten Inhalte in allen relevanten Bereichen geschaut werden.

8 Für konkrete Möglichkeiten zur Ausarbeitung vgl. die Übersicht bei Papenfuß (2013), S. 269ff.

Zentral für eine theoretisch-konzeptionelle Analyse des Instruments, wie von Leixnering/Bamböck intendiert, sowie für die aktuellen Diskussionen in der Praxis ist es herauszustellen, dass ein PCGK bei Erfüllung der aus Theorien abgeleiteten Anforderungen und von einschlägigen Empfehlungen sowohl aus theoretischer als auch praxisorientierter Sicht wertvolle Entwicklungsbeiträge liefert, die kein anderes Instrument in diesem Feld zu leisten vermag.

Angesichts der einschlägig belegten Vollzugs- und Regelungsdefizite in der PCG verstellt der „Mantel“ von Leixnering/Bamböck u. a. auch zu sehr den Blick dafür, dass in Städten mit einem PCGK im Vergleich zu Städten ohne Kodex bei allen Schwierigkeiten und berechtigten Kritikpunkten zumindest einige ansonsten für das Gemeinwesen nicht realisierte Entwicklungsbeiträge möglich werden. Gerade diese Vergleichsperspektive ist von Relevanz.

Jedoch ist ein PCGK keinesfalls „das allein wesentliche Steuerungsinstrument“ der öffentlichen Hand und kein Ersatz für die zentralen Steuerungselemente auf den verschiedenen Ebenen wie Unternehmenssatzungen, Geschäftsordnungen, Strategie-/Zielebildung, klassische Planungs- und Controllinginstrumente und kompetente Mitarbeiter/Innen im Beteiligungsmanagement usw. Ein PCGK kann als „übersichtliches konzeptionelles Dachdokument“ indessen hilfreiche Beiträge für die einzelnen Bereiche leisten.

Allein durch Empfehlungen in einem PCGK werden sicher keine Verhaltens- und Bewusstseinsänderungen realisiert. Ohne Zweifel braucht es verschiedene Maßnahmen, und die öffentliche Hand als Regulierer und die Aufsichtsgremien sind gut beraten, u. a. auch Elemente der Selbststeuerung in die Ausgestaltung der PCG einzubeziehen.

Ebenfalls ist deutlich zu betonen, dass die faktische Formulierung und Implementierung von vorliegenden PCGKs den Anforderungen bei vielen Regelungsbereichen und Governancefaktoren nicht genügt.

System-Designfehler im öffentlichen Sektor wie z. B. nicht anforderungsgerechte Informationssysteme, Staatsverschuldung, Schattenhaushalte oder an verschiedenen Stellen im politisch-administrativen System nicht hinreichend wirksame Sanktionsmechanismen für Fehlverhalten im öffentlichen Sektor wird ein PCGK nicht lösen können. Ferner lässt sich die Frage stellen: Wenn nicht einmal institutionelle Regeln aus Verfassung und Gesetzen eingehalten werden, was soll dann ein Kodex bringen? Und die Informationsdefizite des Aufsichtsrats bei der Kontrolle der Geschäftsführung beim Berlin-Brandenburger Flughafen wurden durch einen PCGK offensichtlich nicht verhindert.

Derartige Aspekte sind gewichtig, aber sie dürfen den Blick auf die Chancen eines PCGK im Steuerungsalltag in anderen Bereichen und zu anderen Fragestellungen jenseits der „ganz großen Probleme“ und „von einzelnen Skandalfällen“ nicht verstellen. Der Beurteilungsmaßstab für einen PCGK muss wie für alle Konzepte und Instrumente für die verschiedenen Problemlagen und Steuerungsziele/-ebenen mit differenziertem Augenmaß angelegt werden. Ein PCGK ist für einige Felder ein bedeutendes wie hilfreiches, gleichwohl kein hinreichendes Instrument.

Die belegten Probleme der PCG sollten weiter konkret benannt und geordnet werden. Wenn ein PCGK von diesen Defiziten zumindest vernünftige Anteile lösen bzw. mildern kann, dann sind dies relevante Entwicklungsbeiträge. Und diese Beiträge sollten für das Gemeinwesen im öffentlichen Sektor bestmöglich realisiert und nicht abgeschrieben werden.

Gemäß dem in Literatur und Praxis erkennbaren Kritikmuster zum öffentlichen Beteiligungsmanagement ist bei der Weiterentwicklung von PCGKs im Schwerpunkt von Vollzugsdefiziten aus-

Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich zugehen. Ebenfalls sind jedoch vorhandene Regelungsdefizite gezielt im Blick zu behalten. Unternehmensorgane und Beteiligungsverwaltungen sollten nicht mit Richtlinien und bürokratischen Compliancerichtlinien überzogen werden, die Managementkapazität für Kernaufgaben unverhältnismäßig stark absorbieren. Auch intendiert ein PCGK keine verstärkte Regelsteuerung, sondern gerade die Aufrechterhaltung von Entscheidungsspielräumen. PCGKs müssen unter Gewährleistung der Erklärungsfunktion dosierte, gezielte und präzise Anforderungen und Zuständigkeiten zur Bewältigung der bedeutsamen Vollzugsdefizite sowie zu bestehenden Unklarheiten im PCG System formulieren.

Wenn nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung und Daseinsvorsorge gleichzeitig mit erforderlichen Haushaltskonsolidierungsnotwendigkeiten realisiert werden sollen, müssen bei der Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen zwangsläufig alle Chancen noch mehr ausgeschöpft werden, die Aufgabenwahrnehmung durch eine anforderungsgerechte Weiterentwicklung der PCG zusätzlich zu fördern.

Die von den Gebietskörperschaften angekündigten Überarbeitungen der PCGKs und die begründeten Reformbemühungen sollten durch von der Wissenschaft erarbeitete Erkenntnisfortschritte zu Governancekonzepten/-praxis konstruktiv und wirksam unterstützt werden.

Abstract

Ulf Papenfuß; A Public Corporate Governance Code is Useful Both from a Theoretical and a Practical Perspective – An Answer to a Köpenickiade

Business Management, Comply or Explain, Corporate Governance, Public Corporation Management, State-Owned Enterprise, Services of General Interest, Public Corporate Governance Code

In the March 2013 issue Stephan Leixnering and Stefanie Bramböck from the Wirtschaftsuniversität Wien assess the opportunities of Public Corporate Governance Codes (PCGC). They conclude that this instrument does nothing contribute to solve problems of control and trust. In their opinion, PCGCs are solely implemented because of legitimacy reasons and are actually a deception manoeuvre. It is imperative to object insistently to some key statements because of crucial problems for the society regarding the control and management of state-owned enterprises, the chances of PCGCs as well as the reform efforts of engaged actors. Some points of view cannot withstand a theoretical and empirical examination. A PCGC which meets the requirements derived from theories and recommendations with a statement of compliance, which is anchored in the articles of association of the company, provides helpful development contributions for public authorities and useful everyday life support for single actors. Moreover, some statements require to provide the counter-argument that a common "Model-PCGK" for different federal states/cities would still be the appropriate way. To a certain extent, the article by Leixnering and Bramböck is by itself a Köpenickiade (metaphor for deception), which should not conceal the important potentials of a PCGC.

Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (2013), Kommunalen Finanzreport 2013.
- Bertelsmann Stiftung (2008), Kommunalen Finanz- und Schuldenreport 2008.
- Bremer, Wolfram, Hans Brinckmann, Werner Kilian und Karsten Schneider (2005), Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen, in: *ZögU*, 28. Jg., Nr. 3, S. 267-281.
- Budäus, Dietrich und Dennis Hilgers (2009), Public Corporate Governance, in: *Handbuch Corporate Governance*, 2. Aufl., hrsg. von Peter Hommelhoff, Klaus Hopt und Axel von Werder, Stuttgart, S. 883-904.
- Budäus, Dietrich (2008), Public Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft: Probleme – Ziele – Strukturen, in: *Governance in der öffentlichen Wirtschaft*, hrsg. von Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 26-43.
- Budäus, Dietrich (2005), Public Corporate Governance Kodex – Ein Beitrag zur Bildung von Vertrauen 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.
- Budäus, Dietrich und Isabell Srocke (2003), Public-Corporate-Governance-Kodex – Ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor, in: Ernst Bernd Blümle/Helmut Pernsteiner/Robert Putschert/René Andeßner (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisation*, Wien, S. 79-102.
- Eichhorn, Peter (2008), Erste Konzepte eines Public Corporate Governance Kodex in der Praxis, in: *Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft*, hrsg. von Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 108-112.
- 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., Nr. 5, S. 201-208.
- Europäische Kommission (2011), Grünbuch europäischer Corporate Governance-Rahmen, KOM (2011) 164/3, Brüssel.
- 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.
- Hammerschmid, Gerhard (2010), Public Corporate Governance – Modewelle 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. 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, Baden-Baden, S. 69-85.
- Höflinger, Peter (2008), Der Stuttgarter Public Corporate Governance Kodex – Seine Bedeutung für die betroffenen Unternehmen, in: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft*, Berlin, S. 51-60.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement/KGSt (2012), *Steuerung kommunaler Unternehmen*, KGSt-Bericht Nr. 3, Köln.
- Leitstelle Gemeindeprüfung im Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2001), *Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“*, Düsseldorf.
- Leixnering, Stephan und Stefanie Bramböck (2013), Public-Corporate-Governance-Kodizes: Die Köpenickiade der Beteiligungsverwaltung, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 36. Jg., Nr. 2-3, S. 170-190.
- Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2008), Public Corporate Governance – Konzept und Wirkungen, in: *ZögU, Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Beiheft 36, Berlin, S. 45-56.
- 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., Nr. 3, S. 344-356.
- Matzka, Manfred, Karin Holzer, Bernhard Eidkum, Susanne Bürger, Yvonne Ohnewas (2011), *Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger*, Wien.
- Morner, Michèle/ Misgeld, Manuel/Walther, Axel (2013), Public Corporate Governance Kodizes als Allheilmittel? Wege zur effektiven Kontrolle und Steuerung von öffentlichen Unternehmen, in: *Board*, Heft 5, S. 188-191.
- Mühlenkamp, Holger (2006), Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: *ZögU*, 29. Jg. Nr. 4, S. 390-417.
- Mühl-Jäckel, Margarete (2010), Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes: Ein Modell für kommunale Unternehmen, in: *Landes- und Kommunalverwaltung*, 5, S. 209-213.
- Papenfuß, Ulf (2013), *Verantwortungsvolle Steuerung, Überwachung und Leitung von und in öffentlichen Unternehmen: Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*, Wiesbaden.
- Papenfuß, Ulf (2012), Weiter keine strukturelle Offenlegungskultur bei der Managervergütung öffentlicher Unternehmen – Follow-up Studie bei Landeshauptstädten und Bund; in: *Verwaltung & Management*, Heft 4, S. 198-204.

Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich

- Picot, Arnold, Thomas Kaulmann (1985), Industrielle Großunternehmen in Staatseigentum aus verfügungsrechtlicher Sicht. Theoretische Aussagen und empirischer Befund, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 37. Jg., Nr. 11, S. 956-980.
- Raiser, Thomas (2011), Grenzen der rechtlichen Zulässigkeit von Public Corporate Governance Kodizes, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 32. Jg., Nr. 8, S. 353-360.
- Ringleb, Henrik-Michael, Thomas Kremer, Marcus Lutter und Axel von Werder (2010), Kommentar zum Deutschen Corporate Governance Kodex: Kodex-Kommentar, 4. Aufl., München.
- Röber, Manfred (2008), Die Sphäre des Politischen – Ein blinder Fleck in der Public Corporate Governance?, in: ZögU, Public Corporate Governance: Rahmenbedingungen, Instrumente, Wirkungen, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Beiheft 36, S. 57-68.
- Ruter, Rudolf X. (2008 a), Zehn Thesen zum PCG-Kodex, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, Berlin, S. 170-171.
- 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.
- Schürnbrand, Jan (2010 a), Public Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 31. Jg., Nr. 23, S. 1105-1111.
- Schürnbrand, Jan (2010 b), Der Public Corporate Governance Kodex – Transparenz in öffentlichen Unternehmen, in: Publicus, Nr. 1, S. 34-35.
- Schwarting, Gunnar (2013), Public Corporate Governance – Bessere Steuerung kommunaler Unternehmen?, in: ZögU, 36. Jg., Nr. 2-3, S. 191-208.
- 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.
- 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.