



# Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen

**Dr. Markus Häfele, Ernst & Young AG**  
**Berlin, 29. Juni 2007**

# Corporate Governance für öffentliche Unternehmen

Wo ist das Problem?

## Warum ist Public Corporate Governance relevant für Deutschland?

- Auslagerungen / Verselbständigungen großer öffentlicher Unternehmen führen zu neuen Steuerungsproblemen.
- Die Risiken von Beteiligungen der Öffentlichen Hand werden zum Teil massiv unterschätzt.
- Eigenbetriebe werden zunehmend in Gesellschaften privater Rechtsform umgewandelt, mit Konsequenzen für die Steuerung.
- Besetzung und Organisation der Aufsichtsräte erfolgt teilweise eher zufällig als systematisch. Die Funktion des Aufsichtsrats wird nicht immer wirksam wahrgenommen.
- Das Recht bietet bislang keine ausreichenden Lösungen für die heutigen Anforderungen.

## Zielbereiche einer Corporate Governance

- Förderung transparenter und leistungsfähiger Kapitalmärkte.
- Rechte der Aktionäre und deren Ausübung erleichtern.
- Gleichbehandlung aller Aktionäre sicherstellen.
- Aktive Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Stakeholdern fördern.
- Gewährleistung einer Offenlegung wesentlicher Angelegenheiten, die das Unternehmen betreffen: Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, Eigentumsverhältnisse, Strukturen der Unternehmensführung.
- Festlegung der effektiven Überwachung durch Vorstand; Rechenschaftspflicht des Vorstands gegenüber dem Unternehmen und seinen Aktionären.

Quelle: OECD Grundsätze 2004

## Zielgruppe

Es wird empfohlen, den Kodex nicht auf private Rechtsformen zu beschränken, sondern auch Anstalten des öffentlichen Rechts, Vereine und Stiftungen einzubeziehen.

Im Bereich der Wohlfahrtspflege wurden hier bereits erste Schritte unternommen, um die sinnvolle Verwendung der Steuergelder zu dokumentieren. Diakonie und Caritas haben seitens des Verbandes für ihre Einrichtungen einen Corporate Governance Kodex entwickelt, deren Umsetzung nun intensiviert werden sollte. Mit diesem Schritt wären entsprechende Regelungen für den gesamten Non-Profit-Bereich anzudenken.

>> Positionen und Konzepte aus dem Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V., „Diakonischer Corporate Governance Kodex (DGK) – mit Erläuterungen“, Stand: Oktober 2005

## Welchen Nutzen hat eine gute Corporate Governance?

- Volkswirtschaftlicher Nutzen für Interessens- und Anspruchsgruppen der Unternehmen, da eine gute Corporate Governance das Vertrauen in das jeweilige Unternehmen stärkt und hierdurch Agency-Kosten gesenkt werden.
- Unternehmen müssen die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit wahren, um im „Kampf um Kapital“ nicht das Nachsehen zu haben.
- Betriebswirtschaftlicher Nutzen: In einer guten, insbesondere transparenten Corporate Governance liegt ein positiver Beitrag zur Senkung der Transaktions- und Kapitalkosten.
- Internationale Studien haben herausgearbeitet, dass es auch für deutsche Unternehmen „lohnenswert“ und bedeutsam ist, die Grundsätze guter Corporate Governance zu beachten und dies auch gegenüber der Öffentlichkeit zu dokumentieren.
- Ein materieller Nutzen der Beachtung guter Corporate Governance ist in einer deutlich besseren Performance zu sehen

# Corporate Governance für öffentliche Unternehmen

## Spannungsfeld öffentlicher Unternehmen

**Private  
Unternehmen**

**Aktionär**

**Aufsichtsrat**

**Vorstand**

**Öffentlichkeit**

**Öffentliche  
Unternehmen**

Politik

Verwaltungsspitze

Verwaltung

**Aufsichtsrat**

Vorstand  
Geschäftsführer  
Betriebsleiter

# Corporate Governance für öffentliche Unternehmen

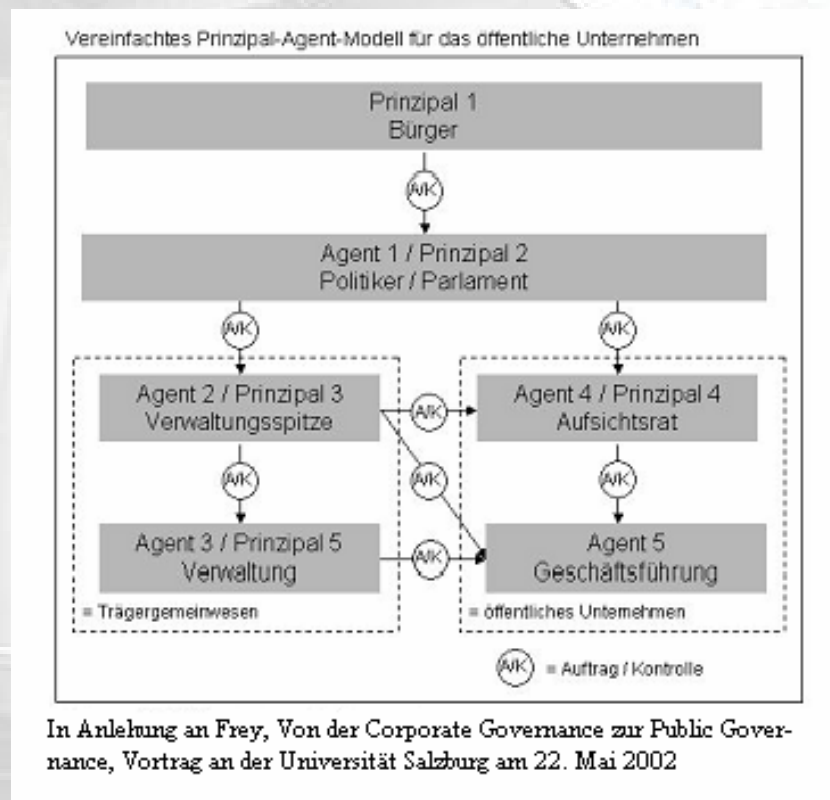
## *Spannungsfeld Öffentlicher Unternehmen*

- a) Öffentliche Unternehmen auch dem Wirtschaftsrecht unterworfen
  - Beteiligungen der öffentlichen Hand (Bund, Land, Kommunen) an Unternehmen unterschiedlicher öffentlich-rechtlicher und privat-rechtlicher Organisationsformen
  - Mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand
  - Derzeit existiert kein eigenständiger Public Corporate Governance Kodex in Deutschland
- b) Wirtschaftliche und politische Steuerungsprobleme
  - Öffentliche Unternehmen agieren zwischen den beiden Referenzsystemen Markt und Politik (Privat versus Public)
  - Tendenz zur Untersteuerung und Abkopplung vom Trägergemeinwesen (insbesondere im kommunalen Bereich)
  - Parallel keine (Weiter-) Entwicklung des Beteiligungsmanagements
- c) Grenzen wirtschaftlicher Betätigung
  - Gesetzlich vorgesehene Grenzen (öffentlicher Auftrag)
  - Starker Einfluss von Politik und öffentlicher Verwaltung



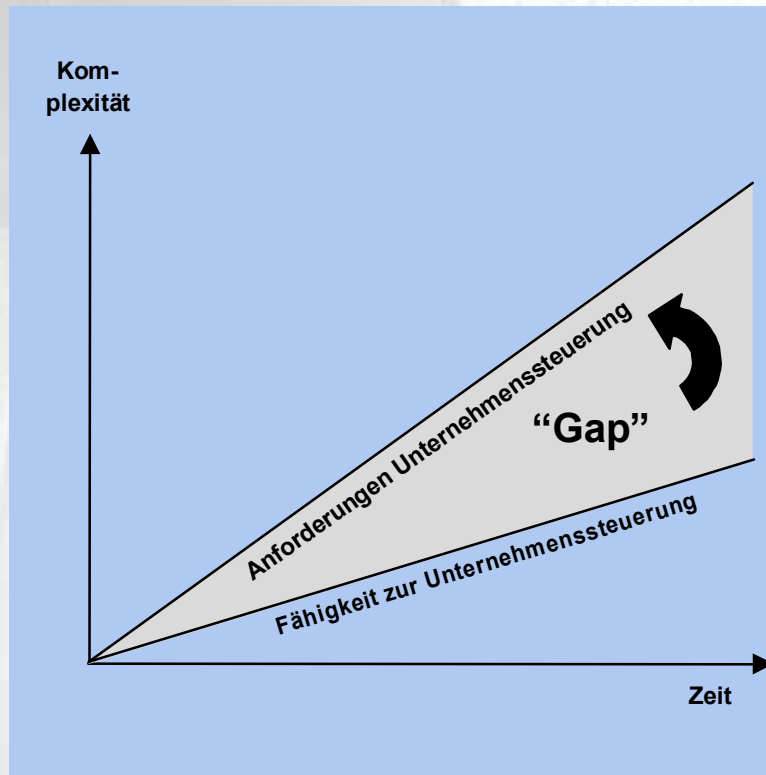
# Public Corporate Governance für öffentliche Unternehmen

## Principal – Agent – Conflict



- Fehlende Möglichkeit des Auftraggebers (Principal), Handlungen des Auftragnehmers (Agent) zu erkennen und zu überwachen
- Ausführender setzt sich seine Ziele selbst
- Engere Einbeziehung des Bürgers (=1. Prinzipal) notwendig?

# Viele öffentliche Unternehmen verfügen heute noch über unzureichende Instrumente der Unternehmenssteuerung („Gap“)



Das „Gap“ der Unternehmenssteuerung

- Steigende **Komplexität** und **Wettbewerbsintensität** (Technologie und Globalisierung als wesentliche Treiber)
- **Kapitalmarktanforderungen** (öffentliche Kredite versiegen, Rating und Basel II)
- **Moderne Rechnungslegung** (Einführung und parallele Abbildung)
- **Wertorientierung** (Kapitalrentabilität und PPP-Konzepte)
- **Gesetzgeberische Vorgaben**

Die Anforderungen an die Finanzfunktion der öffentlichen Unternehmen sind deutlich schneller gestiegen als deren Fähigkeiten

## Beispiel: Das „Unternehmen Stadt“

### Politische Entscheidungsebene

#### Kernverwaltung

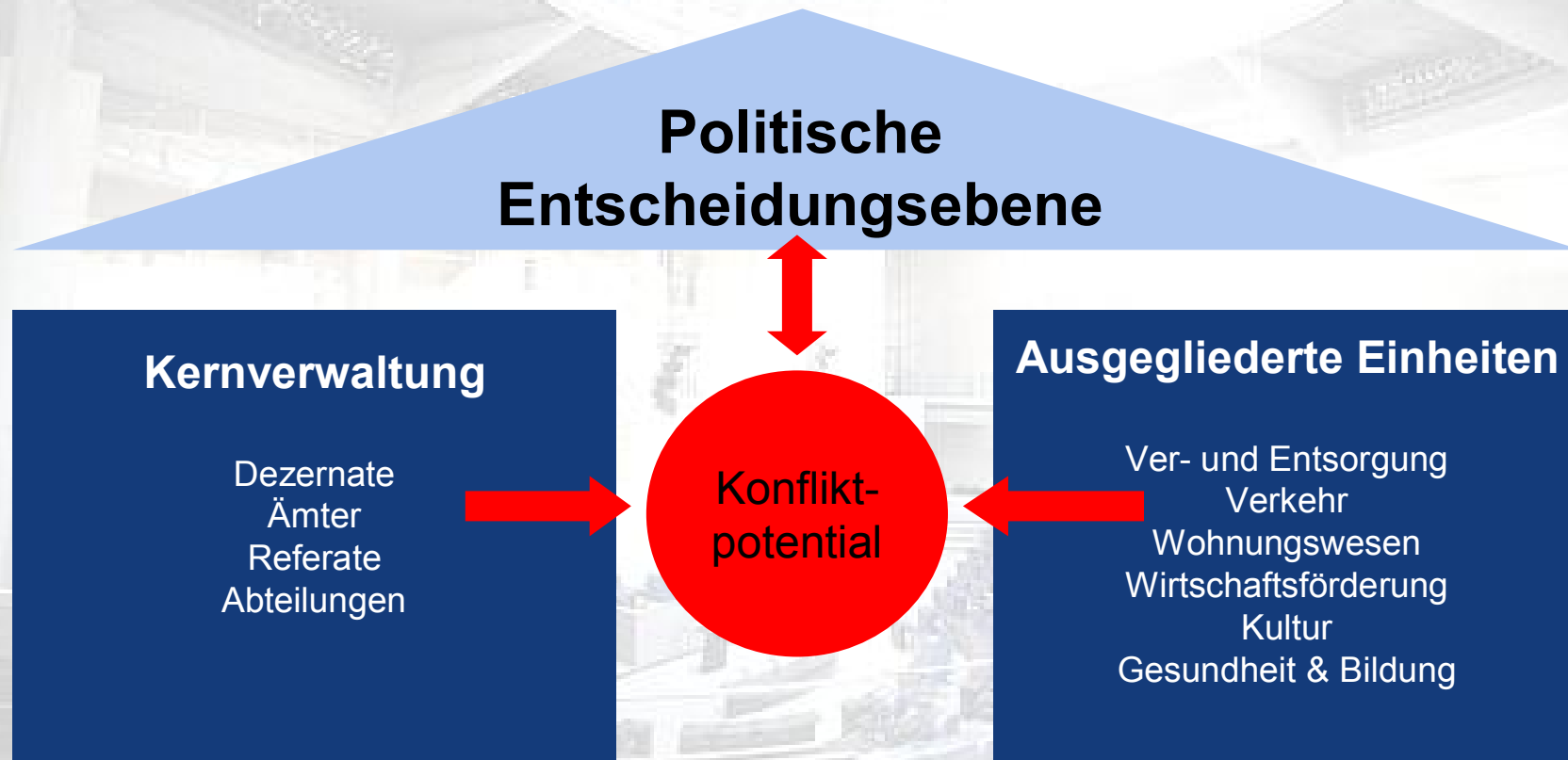
Dezernate  
Ämter  
Referate  
Abteilungen

#### Ausgegliederte Einheiten

Ver- und Entsorgung  
Verkehr  
Wohnungswesen  
Wirtschaftsförderung  
Kultur  
Gesundheit & Bildung

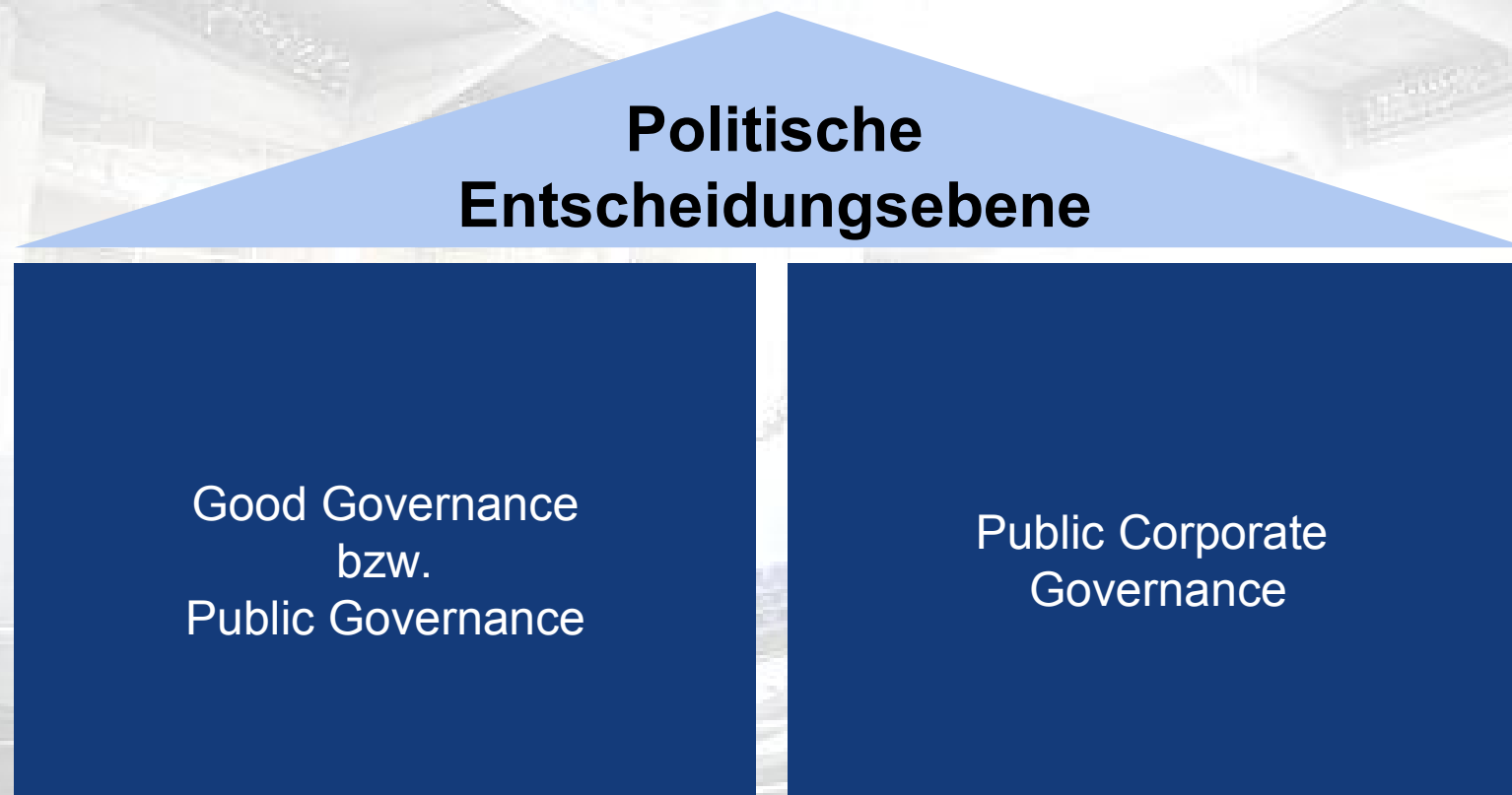
## Beispiel: Das „Unternehmen Stadt“

Steigendes Konfliktpotenzial:



## Beispiel: Das „Unternehmen Stadt“

Das „Unternehmen Stadt“ benötigt eine abgestimmte Governance:



# Corporate Governance für öffentliche Unternehmen

## *Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland*

- **Verwaltungsrecht**
  - Es existiert kein einheitliches verwaltungsrechtliches Rechtsregime (etwa analog Gesellschaftsrecht für Kapitalgesellschaften)
- **Bundeshaushaltsordnung und Haushaltsgrundsätzegegesetz**
  - Viele Elemente einer PCG sind in den „Hinweisen für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen“ enthalten
  - § 53 HGrG Beauftragung des Abschlussprüfers mit Erweiterung der Abschlussprüfung um Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse
- **Landesorganisationsgesetze und sonstige Vorschriften**
  - Hinweise für Landesbeteiligungen teilweise veröffentlicht (z. B. Niedersachsen, Hamburg, Bremen, etc.)
  - Landesorganisationsgesetze (z. B. Landessparkassengesetz, Hochschulgesetze, etc.)
  - Sonstige Vorschriften (z. B. Spielbankengesetz, Kindergesetze, etc.)
- **Unternehmensverfassung**
  - Satzungen => inhaltlich oft unvollständig, veraltet, enthalten nicht die tatsächlichen Spielregeln
- **Haftung formal begrenzt, aber**
  - Verlustausgleich häufig durch rechtlich nicht gesicherte Zuschüsse und Zuweisungen

# Corporate Governance für öffentliche Unternehmen

## *Spezifische Besonderheiten für öffentliche Unternehmen*

- Ausrichtung an Markt und / oder Politik für die Frage des Weiterbestehens
- Zielkonflikt zwischen öffentlichem Auftrag (unter Einsatz finanzieller Mittel) und Beitrag zur Finanzierung des Unternehmensträgers
- Oft fehlendes klar definiertes Oberziel des öffentlichen Unternehmensträgers
- Beteiligungsaufsicht in zeitlicher und organisatorischer Hinsicht zumeist erschwert – kein echtes Beteiligungsmanagement
- Verschwiegenheitspflicht des Aufsichtsrats versus Berichtspflicht (Fraktionen)
- Kein korrigierender Einfluss durch externe Kapitalgeber (z.B. Banken)
- Traditionsbedingte Auswahl des Managements

# Der vorgeschlagene Musterkodex

Im vorgeschlagenen Muster-Kodex werden folgende Regelinhalte berücksichtigt:

- Definition der Zielsetzung der öffentlichen Einheit, abgeleitet aus einer Gesamtkonzeption der Gebietskörperschaft;
- Festlegung, in welcher Form Interessenträger, Organe und Personen an Führung und Kontrolle beteiligt sind;
- Grundsätze über die Verhaltensweisen und die Zusammenarbeit der Gremien/Organe bzw. deren Mitglieder;
- notwendig durchzuführende Maßnahmen und Prozesse;
- Zuständigkeiten;
- Fachkompetenz;
- Vergütungssystem;
- Transparenz von Rollenkonflikten und politischen Bindungen;
- Konzeption eines Risikomanagements und Frühwarnsystems;
- interne und externe Informationspflichten;
- einheitliches und leistungsfähiges Rechnungs- und Berichtswesen;
- Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln.



# Public Corporate Governance Kodex Erstellungsprozess

Gemeinsame Sitzung der Beteiligten aus den Bereichen

- Politik / Gemeinderat
- Verwaltungsspitze
- Verwaltung
- Aufsichtsrat der öffentlichen GmbH
- Geschäftsleitung der öffentlichen GmbH

Abstimmung der Ergebnisse mit zuständigen Prüfungsgremien

## Public Corporate Governance Kodex der Landeshaupt Stuttgart

**9. Februar 2006**

**Vorstellung des Entwurfs**

**April 2006**

**Diskussion mit den Geschäftsführern und Vorständen  
der Beteiligungsunternehmen**

**Mai 2006**

**Einbringung und Diskussion in den städtischen Gremien**

**Juli 2006**

**Verabschiedung im Gemeinderat**

# Public Corporate Governance Kodex Erstellungsprozess

## Verabschiedung und Veröffentlichung eines endgültigen PCG Kodex

- > Versendung an alle Beteiligten
- > Veröffentlichung auf der Homepage der LHS Stuttgart
- ⇒ „Eskalations- und Sanktionsmechanismen für den Fall der Nichteinhaltung eines PCG Kodex sind fast noch bedeutender als der maßgeschneiderte PCG Kodex selbst“
- ⇒ **„Die Fähigkeit der LHS Stuttgart, einen wirksamen PCG Kodex durchzusetzen, ist wichtiger als der Kodex selbst“**
  - > **„Verankerung im Gesellschaftsvertrag“**
  - > **„Jährlicher Selbstverpflichtungserklärungs-Bericht der GF“**
  - > **„Jährlicher Corporate Governance-Bericht“**
  - > **„Regelmässige Anpassungen des Kodex“**

# Public Corporate Governance Kodex

## Zusammenfassung

Der PCG-Kodex enthält nur diejenigen Regelungen, welche über das geltende Gesetz hinausgehen und übernimmt anerkannte Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung. Der PCG-Kodex soll insbesondere das Beteiligungsmanagement transparent und nachvollziehbar machen. Er will das Vertrauen des oberen Souveräns, des Bürgers, der vom Bürger gewählten politischen Amtsträger, der Verwaltung, der Kunden, der Mitarbeiter und der Öffentlichkeit in die Leitung und Überwachung der öffentlichen GmbH fördern und stärken. Hiermit wird die umfangreiche politische, verwaltungsinterne und unternehmensinterne Gremienarbeit erheblich erleichtert und beschleunigt.

Der PCG-Kodex verdeutlicht die Rechte und Pflichten der Politik und der Verwaltung des Trägergemeinwesens und somit die Rechte des Bürgers, der letztendlich der öffentlichen GmbH das erforderliche Eigenkapital zur Verfügung stellt und das unternehmerische Risiko trägt.

Der Kodex verdeutlicht die an dem Gemeinwohl orientierte Beteiligungs- und Privatisierungspolitik und wird in der Regel einmal jährlich vor dem Hintergrund internationaler, nationaler und kommunaler Entwicklungen überprüft und bei Bedarf weiter entwickelt.

# Ansprechpartner



## Dr. Markus Häfele

Senior Manager  
Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwalt. Steuerberater  
AABS Audit

**Ernst & Young AG**  
**Wirtschaftsprüfungsgesellschaft**  
**Steuerberatungsgesellschaft**

Mittlerer Pfad 15  
70499 Stuttgart  
[markus.haefele@de.ey.com](mailto:markus.haefele@de.ey.com)

Telefon (0711) 9881-19347  
Telefax (06196) 8024-9347  
Mobil (0160) 939-19347

## Weitere Aspekte finden Sie in folgender Publikation:



### **Public Corporate Governance**

Ein Kodex für öffentliche Unternehmen

Rudolf X. Ruter / Karin Sahr /  
Georg Graf Waldersee (Hrsg.)

Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler/  
GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

ISBN 3-409-14309-2

- Gesetzliche, politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen
- Erfahrungsberichte aus Bund, Land und Kommunen in Deutschland
- Erfahrungsberichte aus der Schweiz und Österreich

1. Auflage Oktober 2003
2. Auflage November 2005



„Deutscher Corporate Governance Kodex – Ein Handbuch für Entscheidungsträger“

Norbert Pfitzer / Peter Oser / Christian Orth  
Schäffer-Poeschel-Verlag, Oktober 2003

**und dort insbesondere:**

Kapitel Q -

Corporate Governance und  
öffentliche Unternehmen

Rudolf X. Ruter

Thomas Müller-Marques Berger

# Weitere Literatur

**Thomas Brönnimann**

Corporate Governance und die Organisation des Verwaltungsrates, Berner betriebswirtschaftliche Schriften, Band 32, Hauptverlag Bern, 2003

**Dietrich Budäus /  
Isabell Srocke**

Public-Corporate-Governance-Kodex – Ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor, in Blümle/Pernsteiner/Andeßner (Hrsg.) Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisation, Linde Verlag Wien, 2003

**Müller-Marqués Berger /  
Isabell Srocke**

Evaluation des Aufsichtsrats öffentlicher Unternehmen,  
Verwaltungsmanagement, April 2005

**Rudolf X. Ruter  
Markus Häfele**

Public Corporate Governance Kodex – Ein Kodex guter Unternehmensführung für die öffentliche Hand  
Februar 2007 in "Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung"