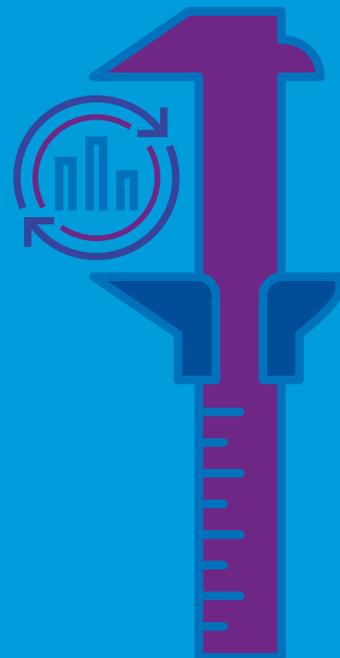


# Wirksame Beteiligungssteuerung mit einem Public Corporate Governance Kodex

## Sieben Empfehlungen für die Steuerung von Beteiligungen der öffentlichen Hand und welche Rolle ein PCGK hierbei spielen kann



In Deutschland gibt es mehr als 18.500 Unternehmen der öffentlichen Hand, 88 Prozent davon auf kommunaler Ebene. Der Bund, die meisten Bundesländer sowie rund 40 Großstädte haben in den vergangenen 15 Jahren jeweils einen eigenen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) eingeführt, um Standards für die Steuerung, Leitung und Überwachung ihrer Unternehmensbeteiligungen zu setzen sowie diese Grundsätze transparent zu kommunizieren.

Die Bewältigung der Folgen der Corona-Krise steigert nachhaltig auch die Anforderungen an das öffentliche Beteiligungsmanagement – hierbei können PCGKs helfen.

Basierend auf einer erstmaligen deutschlandweiten Erhebung zu Effekten solcher Kodizes möchten wir Empfehlungen für die zukünftige Beteiligungssteuerung mithilfe eines PCGK aussprechen.

Gefördert durch



### 1. Akzeptierte Spielregeln für alle Beteiligten schaffen: Einen PCGK zur Standardisierung nutzen

Ein besonders starker Effekt von PCGKs liegt in ihrem Beitrag zu deutlicheren Standards und Regelungen für die Beteiligungssteuerung, Unternehmensführung und -aufsicht. Dies trägt insbesondere zu einer klareren Festlegung der Gesellschafterrolle, einer verbesserten Einhaltung von vordefinierten Entscheidungsabläufen sowie zu einem rollenkonformeren Verhalten der unterschiedlichen Beteiligten bei (vergleiche auch Ergebnisse der Befragung in Abbildung 1). Auf besonders hohe Zustimmung trafen in der Befragung zudem die Aussagen, dass ein PCGK die beteiligten Akteure bei ihrer Arbeit unterstützen könne sowie relevante Hinweise zu wichtigen Aspekten liefere, die in Gesetzen nicht mit dieser Präzision angesprochen werden könnten. Ein PCGK trage demnach auch zu einer guten und verantwortungsvollen Public Corporate Governance bei den Geschäftsleitungen, Aufsichtsräten und Beteiligungsverwaltungen bei.

Die Ergebnisse zeigen, dass ein Kodex einen klaren Nutzen als Ordnungsinstrument entfalten kann und zur personenunabhängigen Standardisierung der Beteiligungssteuerung beiträgt. Es werden allgemein anerkannte Spielregeln bei der tatsächlichen Beteiligungssteuerung vor Ort geschaffen, auf die sich die verschiedenen beteiligten Akteure wie die

„Ein Kodex klärt personenunabhängig die Prozesse, dies wird von allen beteiligten Akteuren auch so akzeptiert.“

**Leitung Beteiligungsmanagement einer Großstadt**

Geschäftsleitungen, die Aufsichtsratsmitglieder und die Beteiligungsverwaltung auch im Konfliktfall berufen können. Gerade bei solchen zentralen Akteursgruppen, die recht häufig einer personellen Fluktuation unterworfen sind – wie die Aufsichtsratsmitglieder öffentlicher Unternehmen –, ist dies hilfreich.

Neben Bund und Bundesländern sollten daher auch große und mittelgroße Kommunen mit einem relevanten Beteiligungsportfolio einen PCGK entwickeln und vor Ort nutzen.

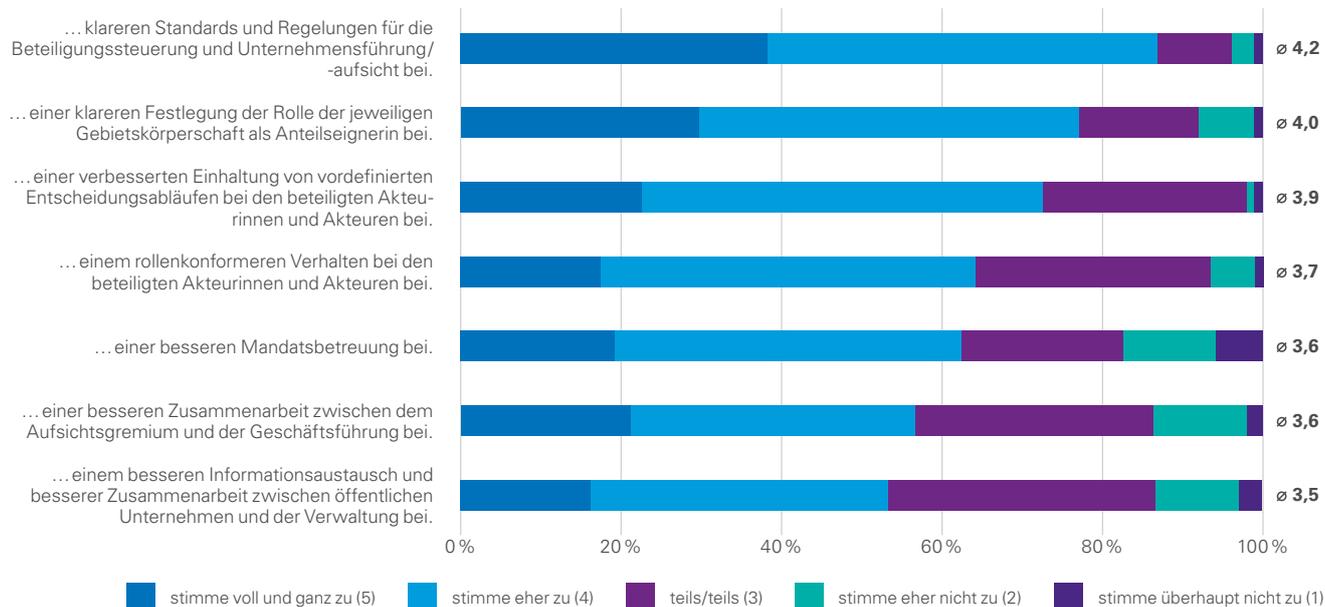
### 2. Anforderungsgerechte Ausgestaltung: Den PCGK partizipativ entwickeln und Vergleichsmöglichkeiten nutzen

Mit den höchsten Zustimmungswert in unserer Erhebung erreichte die Aussage, dass die Effekte eines PCGK maßgeblich davon abhängen, ob die relevanten Probleme anforderungsgerecht angesprochen werden. Je nach Gebietskörperschaft und Beteiligungsportfolio können sich dabei sehr unterschiedliche Anforderungen ergeben. Damit die getroffenen

**Abbildung 1: Zustimmung zu Effekten eines PCGK auf das Zusammenwirken von Akteursgruppen**

Ein PCGK trägt zu ...

N = 112–116; Mittelwerte am Balkenende



Quelle: Studie des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy der Zeppelin Universität Friedrichshafen und des Instituts für den öffentlichen Sektor

Regelungen in einem PCGK auch von allen Beteiligten akzeptiert und gemeinsam gelebt werden, sollten die unterschiedlichen Akteursgruppen – wie Geschäftsleitungen, Aufsichtsratsmitglieder, Gesellschaftervertreter und die beteiligungsführenden Stellen – bei der Ausarbeitung und Abstimmung des Kodex explizit eingebunden werden.

„Im Zuge der Kodexeinführung hatten wir intensive Diskussionen mit der politischen Ebene. Seitdem wird das Beteiligungsmanagement seitens der Politik viel stärker als Ansprechpartner wahrgenommen.“  
**Leitung Beteiligungsmanagement einer Kommune**

Während in Bund und Ländern die Beteiligungssteuerung in der Regel als Exekutivaufgabe angesehen wird, betrifft eine solche Einbindung in Kommunen regelmäßig auch die politische Ebene.

Dabei sollten Vergleichsmöglichkeiten wie der Deutsche Public Corporate Governance Musterkodex (D-PCGM), bereits bestehende PCGKs im gleichen Bundesland oder auch der kürzlich novellierte PCGK des Bundes als Diskussions-

basis zur Entwicklung individuell vor Ort passender Regelungen genutzt werden. Die große Mehrheit unserer Befragungsteilnehmer sah in der Entwicklung des Musterkodex tendenziell die Chance, eine neutrale und fundierte Grundlage zur Verfügung zu stellen und somit eine Unterstützung bei der Etablierung neuer PCGKs in den jeweiligen Gebietskörperschaften zu liefern.

### 3. Strategie statt Tagespolitik: Zielsteuerung im PCGK verankern

Der öffentliche Zweck als Existenzberechtigung stellt für ein Unternehmen der öffentlichen Hand einen wesentlichen Referenzpunkt für ein weitergehendes Zielsystem dar. Die Darstellung des Unternehmensgegenstands in der Satzung des Unternehmens erfüllt dabei die Anforderung an ein ausdifferenziertes und messbares Zielsystem in aller Regel nicht. In zahlreichen PCGKs von Ländern und Kommunen – und mit der Neufassung im Jahr 2020 auch im PCGK des Bundes – finden sich daher Vorgaben zur Erstellung und Operationalisierung von Zielsystemen bzw. Zielbildern für die einzelnen Beteiligungsunternehmen. Die Verankerung von Vorgaben zu solchen Zielbildungsprozessen in einem PCGK

bietet die Chance, für die unterschiedlichen Akteure auf Gesellschafter- und Unternehmensebene aufeinander aufbauend Verantwortlichkeiten festzulegen. In einer Balance von Fach- und Wirtschaftlichkeitszielen kann somit der öffentliche Zweck heruntergebrochen werden und als abgestimmter strategischer Leitfaden für die Unternehmenssteuerung dienen.

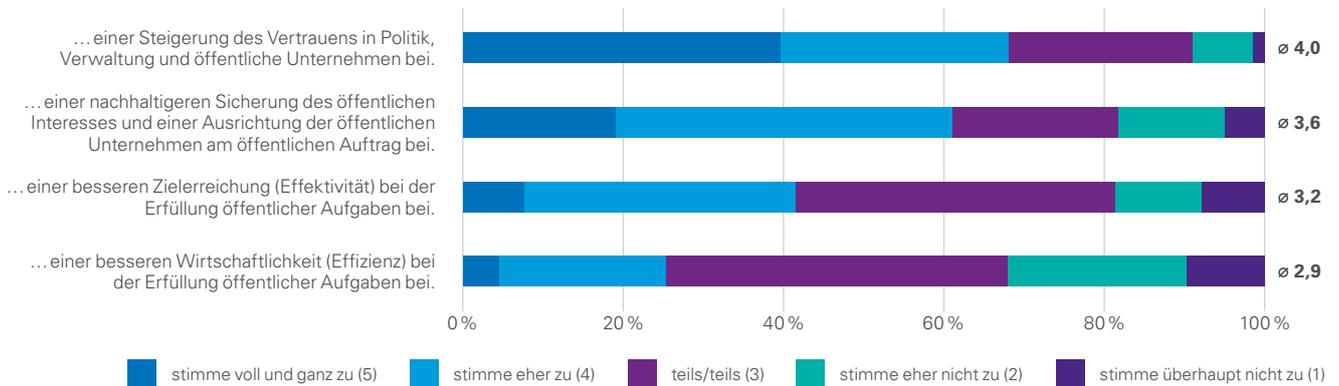
Einzelne Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen berichteten im Rahmen der Fokusgruppe, dass die in ihrem PCGK normierten Prozesse in Bezug auf Zielsetzungen der Beteiligungsunternehmen eine Grundlage bereitstellen würden, kurzfristig gewünschte Zieländerungen seitens der Politik abzuwehren bzw. durch entsprechende Kompensationen abzumildern. Andere Fokusgruppenteilnehmer waren hingegen der Ansicht, dass sich die Politik auch durch entspre-

„Im Kodex festgelegte Zielbildungsprozesse stellen für uns als Beteiligungsunternehmen durchaus eine Grundlage bereit, überraschende und unbegründete Zieländerungen abzuwehren.“  
**Mitglied der Geschäftsführung eines Landesunternehmens**

**Abbildung 2: Zustimmung zu Effekten eines PCGK auf die Erreichung von übergreifenden Wirkungszielen**

Ein PCGK trägt zu ...

N = 120; Mittelwerte am Balkenende



Quelle: Studie des Lehrstuhls für Public Management &amp; Public Policy der Zeppelin Universität Friedrichshafen und des Instituts für den öffentlichen Sektor

chende Kodexregelungen nicht von kurzfristigen Kursänderungen bei der Beteiligungspolitik abhalten lassen würde.

#### 4. Keine eierlegende Wollmilchsau: Den PCGK nicht mit unrealistischen Erwartungen überfrachten

Ein PCGK hat neben der dargestellten standardsetzenden Ordnungsfunktion vielfältige weitere Nutzenpotenziale. So erreichte in unserer Befragung die Aussage, dass die Anwendung eines PCGK auch zur Steigerung des Vertrauens in Politik, Verwaltung und öffentliche Unternehmen beitrage, einen sehr hohen Zustimmungswert. Auf hohe Zustimmung traf ebenfalls die Aussage, ein PCGK leiste einen positiven Beitrag in Bezug auf eine nachhaltige Sicherung des öffentlichen Interesses und die Ausrichtung der betroffenen Unternehmen an ihrem öffentlichen Auftrag (vgl. Abbildung 2). Zudem zeigten unsere Dokumentenanalysen, dass in Gebietskörperschaften, in denen ein PCGK eingesetzt wird, ein höherer Veröffentlichungsgrad hinsichtlich der individuellen Vergütung von Geschäftsleitungen und Aufsichtsräten der untersuchten Teilnehmungsunternehmen vorlag. Auch zeigten sich (etwas schwächer signifikante) positive Zusammenhänge zwischen einem Kodexeinsatz und dem Frauenanteil in Aufsichtsräten und Geschäftsleitungen der untersuchten Unternehmen.

Zugleich zeigten unsere Erhebungen, dass mit einer Kodexeinführung keine unrealistischen Erwartungshaltungen hin-

„Direkte Auswirkungen des PCGK auf die Finanzergebnisse können wir nicht messen. Durch die im Kodex institutionalisierten Zielvereinbarungsgespräche bekommen wir aber verlässlichere Planzahlen.“  
**Leitung Teilnehmungsmanagement einer Großstadt**

sichtlich weiterer unmittelbarer Wirkungen verbunden werden sollten. Nur eine Minderheit der Befragungsteilnehmer glaubte, dass ein Kodex sich auch auf eine höhere Effektivität und Effizienz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auswirke. Im Rahmen der Dokumentenanalysen konnte für das untersuchte Sample zudem kein Zusammenhang zwischen einem PCGK und durchschnittlichen Vergütungshöhen von Geschäftsleitungen und Aufsichtsräten sowie bezüglich zentraler Ergebniskennzahlen und der öffentlichen Unternehmensberichterstattung beobachtet werden. Hier bedarf es jedoch weiterer großzahliger empirischer Analysen, um das Verständnis zu den Wirkungen von PCGKs zu erweitern.

#### 5. Comply or explain: Als jährliches Reflexionsinstrument verwenden

PCGKs sehen in aller Regel das „Comply-or-explain“-Prinzip vor. Die einzelnen Teilnehmungsunternehmen können demnach von allen mit dem Wort „Soll“ beschriebenen Empfehlungen – diese sind praktisch das Herzstück des Kodex –

abweichen, müssen dies allerdings in einer jährlichen Entsprechenserklärung offenlegen und begründen. Hierdurch wird der Heterogenität der einzelnen Teilnehmungsunternehmen stärker Rechnung getragen, als dies in einer für alle gleichermaßen verbindlichen Richtlinie der Fall ist.

Fast 90 Prozent unserer Befragungsteilnehmer wiesen diesem Prinzip eine zentrale Bedeutung zu. Die Abgabe einer Entsprechenserklärung trage dabei nach Überzeugung der meisten Befragten zu einer zusätzlichen Reflexion bei den beteiligten Akteuren (zum Beispiel Geschäftsleitung, Aufsichtsgremium) und Adressaten (wie Teilnehmungsmanagement, Öffentlichkeit) bei und sei auch für die Wirkung des Kodex von besonderer Bedeutung.

„Gut begründete Abweichungen in der Entsprechenserklärung sollten nicht dämonisiert, sondern als Normalfall angesehen werden.“  
**Mitarbeiter einer teilnehmungs-führenden Stelle des Bundes**

Einzelne in Deutschland existierende PCGKs, die auf die Abgabe einer solchen Entsprechenserklärung verzichten, sollten daher nicht als Vorbild für die Kodexentwicklung dienen. Von den Befragten, die bereits einen Kodex umsetzen, stimmte auch nur eine deutliche Minderheit der zuweilen geäußerten Kritik zu, dass die Abgabe von Entsprechenserklärungen in der aktuellen Praxis zu einem

großen bürokratischen Mehraufwand führe.

Vergangene Analysen auf Kommunal- und Bundesebene zeigen, dass die Unternehmen der öffentlichen Hand in aller Regel nur sehr vereinzelt Abweichungen von den jeweiligen Kodexempfehlungen kommunizieren und eine hundertprozentige Umsetzung aller Kodexempfehlungen häufig als der anzustrebende Standard angesehen wird. Sowohl unsere Befragungs- als auch die Fokusgruppenteilnehmer bemängelten, dass häufig in der Praxis noch nicht richtig verstanden werde, dass ein situationsgerechtes und transparent erklärtes Abweichen von einzelnen Kodexempfehlungen kein Mangel, sondern Ausdruck einer guten Corporate Governance sein könne. Dies ist ein zentraler Punkt, an dem alle Beteiligten bei der Weiterentwicklung der Public Corporate Governance in Deutschland gemeinsam arbeiten sollten.

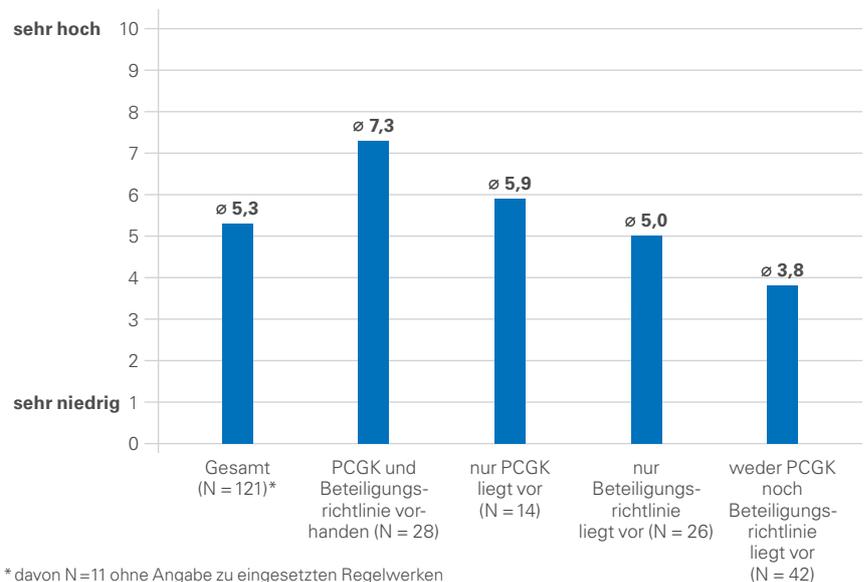
## 6. PCGK und Beteiligungsrichtlinie: Ergänzend statt alternativ einsetzen

Häufig werden eine klassische Beteiligungsrichtlinie und ein PCGK als alternative Steuerungsinstrumente angesehen. Unsere Befragungsergebnisse zeigen hingegen eindeutig, dass beide Instrumente einander sinnvoll ergänzen und im Zusammenspiel zu einer besonders wirkungsvollen Beteiligungssteuerung beitragen können. Beide Regelwerke haben dabei unterschiedliche primäre Adressaten (PCGK: häufig primär Unternehmensorgane; Beteiligungsrichtlinie: primär Beteiligungsverwaltung).

In unserer Befragung zeigte sich ein deutlicher positiver Zusammenhang zwischen dem kombinierten Einsatz dieser beiden Instrumente und der subjektiv wahrgenommenen Qualität der Public Corporate Governance in der eigenen

„Ohne Kodex fehlt uns das Gerüst für die Berichterstattung der Unternehmen, in der Beteiligungsrichtlinie werden Prozesse auf Gesellschafterseite konkretisiert.“  
**Stabstelle Beteiligungsmanagement einer Großstadt**

**Abbildung 3: Eingesetzte Regelwerke und Qualität der Public Corporate Governance**  
 Wie schätzen Sie persönlich die Qualität der Public Corporate Governance in Ihrer Gebietskörperschaft gesamtbetrachtend ein?



Quelle: Studie des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy der Zeppelin Universität Friedrichshafen und des Instituts für den öffentlichen Sektor

Gebietskörperschaft. Die Befragten stufen dazu diese Qualität auf einer 10er-Skala von 1 („sehr gering“) bis 10 („sehr hoch“) ein. Die mit Abstand höchsten Einschätzungswerte wurden erzielt, wenn sowohl ein PCGK als auch eine Beteiligungsrichtlinie vorhanden war (vergleiche Abbildung 3).

## 7. Umsetzung im Fokus: Die Arbeit beginnt nach der Kodexentwicklung

Ein großer Teil der Arbeit beginnt erst nach offizieller Verabschiedung des Kodex. Die Effekte des PCGK hängen gemäß sehr hohen Zustimmungswerten der Befragten insbesondere auch davon ab, wie er im Alltag tatsächlich umgesetzt wird. Das Kodex-Dokument wirkt nicht von allein, sondern muss in die bestehenden Prozesse der Beteiligungssteuerung integriert werden. Hierzu sind unter anderem Unternehmenssitzungen und Verträge anzupassen, Berichtsstrukturen zu überarbeiten und vieles mehr.

Zum einen kommt der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement dabei eine zentrale Rolle zu, zum anderen müssen die Unternehmensgremien in den einzelnen Beteiligungen sich explizit mit den neuen Vorgaben befassen und entschei-

den, welche Kodexempfehlungen in welcher Art umgesetzt werden und wo es ggf. auch gut begründeter Abweichungen bedarf. Dies ist ein fortlaufender Prozess, der regelmäßig zwischen den Unternehmensgremien abgestimmt und überprüft werden muss.

„Wenn das Bewusstsein vorhanden ist, dann merken die Unternehmen, dass es sich beim Kodex nicht nur um ein Regelwerk handelt, sondern dass die Vorgaben gelebt werden wollen.“  
**Leitung Beteiligungsmanagement einer Kommune**

Erfahrungsgemäß nimmt die erste vollständige Umsetzung einen längeren Zeitraum in Anspruch – und auch danach sollte die Thematik mindestens jährlich im Zuge der Erstellung der Entsprechenserklärung zum Kodex in den Unternehmensgremien thematisiert werden.

## Fazit

Unsere bundesweite Studie hat gezeigt, dass der Einsatz eines Public Corporate Governance Kodex die betroffenen Akteure auf vielfältige Weise bei der Steuerung, Leitung und Überwachung von Unternehmen der öffentlichen Hand unterstützen und zu einer Qualitätssteigerung der vor Ort verwirklichten Public Corporate Governance beitragen kann. Die nachhaltig gelebte Kodeximplementierung kann einen großen Schritt von einer reinen Beteiligungsverwaltung hin zu einem aktiven Beteiligungsmanagement darstellen.

Für den erfolgreichen Einsatz eines PCGK sollten sowohl die Entwicklung als auch regelmäßige Evaluierungsprozesse

in den jeweiligen Gebietskörperschaften partizipativ und unter Zuhilfenahme von Vorlagen erfolgen, zum Beispiel des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex bzw. Kodizes vergleichbarer Gebietskörperschaften. Für öffentliche Unternehmen besonders relevante Themenfelder wie eine funktionierende Zielsteuerung zur Operationalisierung des öffentlichen Zwecks können durch einen PCGK ebenso effektiv adressiert werden wie weitere zentrale Reformstränge in der Unternehmenssteuerung, zum Beispiel Nachhaltigkeitsmanagement, Diversität oder Risiko- und Compliancemanagement. Dies gelingt am besten, wenn die Kodexbestimmungen mit den sonstigen Elementen der Beteiligungssteuerung eng verzahnt werden.

Auch bei der weiteren Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie für Unternehmen der öffentlichen Hand könnten Kodizes eine neue Bedeutung bekommen. Zahlreiche öffentliche Unternehmen wie Verkehrsunternehmen, Messengesellschaften oder (spätestens nach dem Auslaufen entsprechender Bundeshilfen) auch Kultureinrichtungen sehen sich teilweise existenzbedrohenden Risiken gegenüber. Zudem könnte sich das Beteiligungsportfolio der öffentlichen Hand durch Kapitalhilfen bei privaten Unternehmen bzw. weiter fortschreitenden Rekommunalisierungsprozessen vergrößern. Beide Beispiele belegen steigende Anforderungen an die Beteiligungssteuerung und das Beteiligungsmanagement – und genau hierbei können, wie gezeigt, PCGKs helfen. |

### Deutschlandweite Studie mit Vertreter/-innen von Bund, Ländern und Kommunen

Das Institut für den öffentlichen Sektor hat im Rahmen der Studie „Effekte von Public Corporate Governance Kodizes“ in Kooperation mit dem Lehrstuhl für Public Management und Public Policy der Zeppelin Universität in Friedrichshafen erstmals systematisch deutschlandweite Erfahrungswerte mit dem Einsatz von PCGKs erhoben. Darüber hinaus wurden einzelne beobachtbare Unterschiede zwischen vergleichbaren Gebietskörperschaften mit und ohne PCGK untersucht. Hierzu wurden im Jahr 2019 eine deutschlandweite Online-Befragung und drei Diskussionsrunden im Fokusgruppenformat durchgeführt. Zudem wurden die Jahresabschlüsse (im aktuellsten zum Analysezeitpunkt flächendeckend verfügbaren Berichtsjahr 2016) und die Unternehmenswebseiten der jeweils zehn größten Mehrheitsbeteiligungen von Bund, Bundesländern und Landeshauptstädten sowie die Beteiligungsberichte der entsprechenden Gebietskörperschaften analysiert.

An der quantitativen Online-Befragung (im Folgenden: Befragung) nahmen 168 Vertreter/-innen der öffentlichen Hand (insbesondere Vertreter/-innen von Beteiligungsverwaltung, Kämmerei und Rechnungsprüfungsamt/Rechnungshof sowie Hauptverwaltungsbeamte/-innen und Geschäftsführer/-innen öffentlicher Unternehmen) sowie 79 sonstige Sachkundige (insbesondere Wissenschaftler/-innen, Wirtschaftsprüfer/-innen und Berater/-

-innen) teil. In den drei Fokusgruppen einer qualitativen Forschungsmethode waren 18 Vertreter der öffentlichen Hand einbezogen, darunter überwiegend Leiter/-innen/Mitarbeiter/-innen von Beteiligungsverwaltungen, die bereits einen PCGK nutzen. Sowohl bei der Befragung als auch in den Fokusgruppen waren überwiegend Teilnehmer/-innen der kommunalen Ebene (inklusive Stadtstaaten) vertreten – dies entspricht dem großen kommunalen Anteil an öffentlichen Unternehmen und eingesetzten PCGKs in Deutschland. Jeweils rund 20 Prozent der Teilnehmer/-innen repräsentierten Bund und Flächenländer.

In der Befragung wurden den Teilnehmenden verschiedene Aussagen zu Potenzialen und Effekten von PCGKs vorgelegt. Die Zustimmung bzw. Ablehnung der Teilnehmer/-innen zu den jeweiligen Aussagen wurde mithilfe einer üblichen 5-Punkte-Likert-Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 5 („stimme voll und ganz zu“) gemessen. Bei der Interpretation der Ergebnisse aus der Analyse der Jahresabschlüsse und Beteiligungsberichte ist zu beachten, dass reine Zeitpunktbetrachtungen zugrunde lagen und zeitliche Entwicklungen (zum Beispiel vor und nach Einführung eines PCGK) sowie weitere mögliche externe Einflussfaktoren im gewählten Studiendesign nicht ausreichend berücksichtigt werden konnten. |

## **Autoren:**

**Michael Plazek, Dr. Ferdinand Schuster**  
(Institut für den öffentlichen Sektor e.V.),

**Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Christian Arno Schmidt,**  
**Maximilian Haas** (Zeppelin Universität, Friedrichshafen)

## **Kontakt**

### **Institut für den öffentlichen Sektor e.V.**

Klingelhöferstraße 18  
10785 Berlin

Michael Plazek

T +49 30 2068 2060  
de-publicgovernance@kpmg.com

**[www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de)**

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2021 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.