

01.13

ZCG

8. Jahrgang
Februar 2013
Seiten 1–48

Zeitschrift für
Corporate Governance

www.ZCGdigital.de

Leitung und Überwachung in der Unternehmens- und Prüfungspraxis

Fachbeirat:

Prof. Dr. Alexander Bassen,
Universität Hamburg

Prof. Dr. Dr. h. c. Theodor Baums,
Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt am Main

Prof. Dr. Thomas Berndt,
Universität St. Gallen

WP/StB Prof. Dr. Manfred Bolin,
International School of Management,
Dortmund

Dr. Christine Bortenlänger,
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Deutsches Aktieninstitut e.V.

Prof. Dr. Henning Herzog,
Quadriga Hochschule Berlin

Ulrich Hocker, Hauptgeschäftsführer
Deutsche Schutzvereinigung für
Wertpapierbesitz e.V.

Prof. Dr. Anja Hucke, Universität Rostock

Prof. Dr. Annette G. Köhler,
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Peter May,
WHU – Otto Beisheim School of Manage-
ment

Prof. Dr. Stefan Müller, Helmut Schmidt
Universität Hamburg

Prof. Dr. Axel von Werder,
Technische Universität Berlin

WP/StB Prof. Dr. Norbert Winkeljohann,
Mitglied des Vorstands
PricewaterhouseCoopers AG/WPG

Prof. Dr. Henning Zülch,
Handelshochschule Leipzig (HHL)

ZCG

Management

Frauen in Top-Gremien öffentlicher Unternehmen
[Papenfuß / Behrens / Sandig, 5]

Beiratsfunktionen im Mittelstand [Felden / Wirtz, 10]

ZCG

Recht

Der Aktionsplan Corporate Governance und andere
„Feinheiten“ aus der EU [Bortenlänger / Heldt, 15]

Große Regelungsunterschiede in Public Corporate
Governance Kodizes [Papenfuß / Müller, 18]

Die historische Entwicklung der Corporate Gover-
nance [Gräwe, 24]

Aktuelle Rechtsprechung zur Corporate Governance
[Gebhardt, 31]

ZCG

Prüfung

Die Professionalisierung von Aufsichtsräten in
Deutschland [Labbé / Bock, 35]

ZCG

Rechnungs- legung

Integrated Reporting als Königsweg?
[Hillmer, 40]

ESV

ERICH SCHMIDT VERLAG

Große Regelungsunterschiede in Public Corporate Governance Kodizes

Analyse für Gender Diversity, Entsprechenserklärungen und Gesellschaftsvertragsanpassungen unterstreicht Notwendigkeit einer bundeslandübergreifenden Expertenkommission

Dr. Ulf Papenfuß / Prof. Dr. Stefan Müller*

Öffentliche Unternehmen besitzen hohe gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Bedeutung bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, weshalb ihre Corporate Governance sowie die rahmengerichteten Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) besondere Relevanz besitzen. Eine vergleichende Inhaltsanalyse von 22 PCGK von Städten und des Bundes zeigt, dass sich die formulierten Grundsätze verantwortungsvoller Unternehmensleitung/-überwachung substantiell unterscheiden und einschlägigen Forderungen teilweise nicht entsprechen. Der Beitrag liefert konkrete Einblicke und Vorschläge zur angekündigten Weiterentwicklung der PCGK und unterstützt nachdrücklich die vielfach geforderte Entwicklung eines allgemeinen Musterkodex durch eine bundeslandübergreifende Expertenkommission.

1. Einführung

Früher von der Kernverwaltung erfüllte öffentliche Aufgaben wurden in den letzten Jahrzehnten aus unterschiedlichsten Gründen vielfach auf öffentliche Unternehmen ausgegliedert. Auf kommunaler Ebene arbeiten im Bundesdurchschnitt etwa 50 % der von der öffentlichen Hand Beschäftigten außerhalb der Kernverwaltung in solchen Ausgliederungen; diese tätigen 54 % der Sachinvestitionen der öffentlichen Hand¹. Die Verschuldung in den ausgegliederten Organisationseinheiten liegt oft höher als der Schuldenstand der Kernhaushalte².

Sehr viele deutsche Städte und Kommunen verfügen über Beteiligungsstrukturen, die mehr Ähnlichkeiten mit privatwirtschaftlichen Konzernen als mit klassischen Verwaltungen aufweisen. Zudem

ist kaum ein Konzern in so unterschiedlichen Märkten engagiert wie eine Stadt bzw. eine Kommune. Daher wird Public Corporate Governance (PCG) als besonders relevantes Thema erachtet. PCGK, die mittlerweile in unterschiedlichsten Ausgestaltungen auf allen föderalen Ebenen etabliert sind, sollen insoweit einen Rahmen vorgeben und kritisierten Fehlentwicklungen entgegenwirken. Weit vorherrschend wird die Auffassung vertreten, dass ein PCGK – eine anforderungsgerichte Ausgestaltung vorausgesetzt – nützliche Beiträge zur Verbesserung der PCG leisten kann³.

Im Dezember 2012 hat der zuständige Staatssekretär im BMF, Werner Gatzler, für 2013 eine Evaluation des PCGK des Bundes angekündigt⁴. Auch Städte/Kommunen haben Überprüfungen ihrer PCGK vorge-

sehen, was die Aktualität und Relevanz der Thematik zusätzlich unterstreicht. Ziel des Beitrags ist es, mittels einer vergleichenden Inhaltsanalyse von PCGK am Beispiel der Regelungsbereiche

- ▶ Gender Diversity,
- ▶ Entsprechenserklärungen und
- ▶ Verankerung im Gesellschaftsvertrag

konkrete Reformvorschläge abzuleiten. Dazu wird nachfolgend in Abschn. 3 jeweils zwischen einer Darstellung der Befunde zu den jeweiligen Regelungsbereichen und deren Bewertung unterschieden.

2. Methodik der Inhaltsanalyse von PCGK

Für aussagekräftige Befunde und eine breite Grundlage zur Identifizierung von Weiterentwicklungschancen wurden deutschlandweit alle von Gebietskörperschaften⁵ bis zum Ende des ersten Quar-

* Dr. Ulf Papenfuß ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Verwaltungswissenschaft, insbes. Steuerung öffentlicher Organisationen an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg und hat einen Ruf auf die Juniorprofessur für Public Management an die Universität Leipzig erhalten, E-Mail: papenfuuss@hsu-hh.de. Prof. Dr. Stefan Müller ist Inhaber der Professur für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität, E-Mail: smueller@hsu-hh.de.

- 1 Vgl. Junkernheinrich/Micosatt, Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland, 2008, S. 94.
- 2 Vgl. Haug, Kommunale Unternehmen als Schatzenhaushalte, Wirtschaft im Wandel 5/2009 S. 205; Junkernheinrich/Micosatt, Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland, 2008, S. 47.
- 3 Vgl. stellvertretend Weiblein, Beteiligungscontrolling und -management, in: Handbuch öffentliche Unternehmen, 2011, S. 655; Treuner, Besondere Anforderungen an die Führung staatlicher Unternehmen, PCG, 2005, S. 48; Breimeier/Brinkmann/Killian, Public Governance kommunaler Unternehmen, 2006, S. 161 ff.; Budäus/Hilgers, Public Corporate Governance, in: Handbuch Corporate Governance, 2009, S. 883 ff.; Ellerich/Schult/Radde, Der PCGK des Bundes, ZCG 2009 S. 201 ff.; Gatzler, Drei Jahre PCGK des Bundes, Public Governance 2012 S. 5 (Heft Winter). Für eine Zitate-Übersicht Papenfuß, Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen, 2013, S. 100.
- 4 Vgl. Gatzler, Drei Jahre PCGK des Bundes, Public Governance 2012 S. 5 (Heft Winter).
- 5 Unter Gebietskörperschaften werden zur Vereinfachung nachfolgend Bund, Länder, Kommunen, Gemeinden, Städte, Kreisfreie Städte, Landkreise etc. zusammengefasst.

► Zwischen den Kodexregelungen zur Gender Diversity bestehen bemerkenswerte und steuerungsrelevante Unterschiede. ◀

Unterschiede in PCGK

tals 2010 etablierten PCGK i.d.F. vom Mai 2012 sowie der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK) für börsennotierte Unternehmen analysiert. Weiter wurden hinsichtlich Empfehlungen durch den Städtetag Nordrhein-Westfalen (NRW) zur Etablierung eines PCGK die auf den Internetseiten von Städten aus NRW mit mehr als 50.000 Einwohnern abrufbaren Kodizes einbezogen (insgesamt 22 PCGK).

Für die verfolgten Ziele ist es zweckmäßig, die Analyseergebnisse weitgehend tabellarisch und wörtlich zitiert zu veranschaulichen. So sind die Defizite, Unterschiede, Good-Practice-Beispiele und Formulierungsalternativen für Reformen am besten zu erkennen und einzuordnen. Hervortretende Auffälligkeiten in positiver oder negativer Hinsicht sind in den Tabellen „fett“ markiert; eigene ergänzende Hinweise kursiv integriert.

3. Befunde im Kodexvergleich

3.1 Gender Diversity

3.1.1 Darstellung der Befunde

Mit Blick auf die seit vielen Jahren intensiv andauernde Debatte⁶ zur Repräsentation von Frauen in Spitzengremien und Führungspositionen von Unternehmen veranschaulicht Tab. 1 die Regelungen zur Berücksichtigung von Frauen in Aufsichtsräten. Während in einigen PCGK bereits umfassendere Regelungen enthalten sind, treffen 10 der 22 Kodizes keinerlei Aussagen. Eine konkrete Zielmarke von 40 % setzen lediglich Hamburg und Bielefeld. Nach Ziff. 5.2.1 des Bundes soll auf eine „gleichberechtigte Teilhabe“ hingewirkt werden, wogegen der DCGK (5.4.4) nur eine „angemessene Vertretung“ anstrebt. Auffällig ist zudem, dass einige Gebietskörperschaften nur Anregungen (sollte/kann) und andere Pflichtvorgaben (ist/muss) oder Empfehlungen (soll) formulieren. Die weiteren bezüglich Verbindlichkeit und Klarheit ins Auge fallenden Unterschiede werden in der Tab. 1 hervorgehoben.

Im nächsten Schritt stellt Tab. 2 auf S. 20 die Regelungen zur Geschäftsführung⁸ heraus. Hierbei tritt hervor, dass hierzu nur zwei der 22 PCGK explizite Aussagen treffen. Geschäftsführungen werden trotz

Unterschiede bei den Regelungen zur Berücksichtigung/Förderung von Frauen in Aufsichtsräten

DCGK (5.4.1): Der Aufsichtsrat soll für seine Zusammensetzung **konkrete Ziele** benennen ... Diese konkreten Ziele sollen insbesondere **eine angemessene Beteiligung** von Frauen vorsehen. Vorschläge des Aufsichtsrats an die zuständigen Wahlgremien sollen diese Ziele berücksichtigen.

Hamburg (5.4.1): Bei der Auswahl der Aufsichtsratsmitglieder soll auf einen **Frauenanteil von mindestens 40%** hingewirkt werden.

Bielefeld (3.5.1): Weiterhin ist zur Einhaltung eines Frauenanteils in Gremien von städtischen Unternehmen gemäß Ratsbeschluss vom 26. 11. 2009 seitens der Stadt Bielefeld bzw. der Fraktionen bei künftigen Entsendungen eine **Frauenquote von 40%** einzuhalten. Mittelfristiges Ziel ist die Herstellung einer Parität bei der Besetzung des Aufsichtsrats.

Düsseldorf (2.5.1): Bei der Entsendung **ist** eine angemessene Berücksichtigung von Frauen **anzustreben** ... *Mit Hinweis auf das Landesgleichstellungsgesetz, welches in § 12 (1) eine geschlechtsparitätische Repräsentanz vorsieht, ist in der Präambel vorgegeben:* Gehört der Landeshauptstadt Düsseldorf allein oder gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts, wirken die Vertreterinnen und Vertreter darauf hin, dass in dem Unternehmen die Ziele dieses Gesetzes beachtet werden.

Brandenburg (5.4.1): ... in diesem Rahmen ist auf Vielfalt (Diversity) und dabei **insbesondere auf eine gleichberechtigte Beteiligung** von Frauen hinzuwirken.

Bund (5.2.1): ... ist auch auf **eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen** hinzuwirken.

Unna (2.5.2): Frauen/Männer **haben** in Aufsichtsräten angemessen vertreten zu sein.

Duisburg (2.5.1), Wesel (2.5.1): Frauen **sind** in angemessener Zahl zu berücksichtigen.

Stuttgart (2.5.1): Bei der Besetzung des Aufsichtsrats **sollten die Gesellschafter auf⁷ eine angemessene Beteiligung** von Frauen achten.

Städtetag NRW (2.5.1), Köln (2.5.1): Frauen **sollten** in angemessener Zahl berücksichtigt werden.

Potsdam (3.3.4): Ein **ausgewogener Anteil** von Frauen und Männern **soll** bei der Zusammensetzung des Aufsichtsrats gewährleistet werden.

Arnsberg, Berlin, Bremen, Essen, Frankfurt, Magdeburg, Mannheim, Münster, Rostock und Saarbrücken formulieren keine Regelung.

Tab. 1: Kodexregelungen zur Gender Diversity in Aufsichtsräten

der offenkundigen Relevanz deutlich weniger als Aufsichtsräte adressiert. Brandenburg setzt sich für Aufsichtsräte die „gleichberechtigte Beteiligung“ zum Ziel, für Geschäftsführungen eine „angemessene Beteiligung“.

Ausdrückliche Empfehlungen für alle Leitungsebenen bzw. Führungspositionen formulieren nur zwei der 22 PCGK (Stuttgart 3.2.14, Hamburg 2.5), wobei Stuttgart die Geschäftsführungsebene nicht explizit anspricht.

Schließlich illustriert Tab. 3 (auf S. 20), dass nur zwei der 22 PCGK eine Berichterstattung über Repräsentationsziele und realisierte Anteile empfehlen, obgleich dies als zentraler Faktor für Transparenz und Weiterentwicklungen angesehen und im DCGK empfohlen wird.

3.1.2 Bewertung

Insgesamt fällt im Regelungsfeld Gender Diversity auf, dass die Politik mit den in

den PCGK formulierten Regelungen vielfach deutlich hinter den Anforderungen zurückbleibt, die sie für börsennotierte Unternehmen im Zusammenhang mit einer Frauenquote diskutiert bzw. die im DCGK bereits umgesetzt sind. Über eine gesetzliche Quote kann man sicher kontrovers diskutieren. Jedoch ist es mit Blick auf die politische Diskussion, die besonderen Potenziale aufgrund der Aufgabenvielfalt in der öffentlichen Wirtschaft und die Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen als folgerichtig und notwen-

⁶ Vgl. hierzu und zur besonderen Relevanz von Gender Diversity in der öffentlichen Wirtschaft in diesem Heft Papenfuß/Behrens/Sandig, Follow-up-Studie zur Repräsentation von Frauen in Top-Gremien öffentlicher Unternehmen, ZCG 2013 S. 5 ff.

⁷ Redaktioneller Fehler (für statt auf) wurde hier korrigiert.

⁸ Der Begriff Geschäftsführung wird als Sammelbezeichnung für entsprechende Organe wie u.a. Vorstand verwandt.

► Die Regelungen zu Entsprechenserklärungen erweisen sich vielfach als nicht anforderungsgerecht. ◀

| Unterschiede bei den Regelungen zur Berücksichtigung von Frauen in Geschäftsführungen |
|---|
| DCGK (5.1.2): Bei der Zusammensetzung des Vorstands soll der Aufsichtsrat auch auf Vielfalt (Diversity) achten und dabei insbesondere eine angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben. |
| Brandenburg (4.2.1): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung soll der Aufsichtsrat auch auf Vielfalt (Diversity) achten und dabei insbesondere eine angemessene Beteiligung von Frauen anstreben. |
| Hamburg (2.5): Auf allen Leitungsebenen (Aufsichtsrat, Geschäftsführung, Führungsfunktionen im Unternehmen) sollen der Senat bzw. die Unternehmen auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken. |
| Arnsberg, Berlin, Bund, Bremen, Duisburg, Düsseldorf, Essen, Frankfurt, Köln, Magdeburg, Mannheim, Münster, Potsdam, Rostock, Saarbrücken, Städtetag NRW, Stuttgart, Wesel und Unna formulieren gar keine Regelung. |

Tab. 2: Kodexregelungen zur Gender Diversity in Geschäftsführungen

| Unterschiede bei den Regelungen zur Berichterstattung über (Gender) Diversity |
|--|
| DCGK (5.4.1): Der Aufsichtsrat soll für seine Zusammensetzung konkrete Ziele benennen ... Diese konkreten Ziele sollen insbesondere eine angemessene Beteiligung von Frauen vorsehen ... Die Zielsetzung des Aufsichtsrats und der Stand der Umsetzung sollen im Corporate-Governance-Bericht veröffentlicht werden. |
| Brandenburg (6.1): Der Bericht soll auch eine Darstellung zur Vielfalt (Diversity) in der Geschäftsführung, in Überwachungsorganen und in Führungspositionen im Unternehmen, insbesondere zum dortigen Anteil von Frauen, umfassen. (Regelung zum Corporate-Governance-Bericht) |
| Bund (6.1): Der Corporate-Governance-Bericht umfasst auch eine Darstellung zum Anteil von Frauen in Überwachungsorganen. (Darstellung nur zu Überwachungsorgan, z. B. in Brandenburg Bericht zu allen Ebenen) |
| Alle 20 anderen untersuchten Gebietskörperschaften formulieren hierzu gar keine Regelung. |

Tab. 3: Kodexregelungen zur Berichterstattung über Gender Diversity

dig zu erachten, in allen PCGK sowohl für Aufsichtsräte als auch für Geschäftsführungen und sämtliche Leitungsebenen klare Empfehlungen und entsprechende Berichterstattungserfordernisse in Bezug auf Gender Diversity zu formulieren. Diese Form der Selbstregulierung würde der öffentlichen Hand und ihren Unternehmen situationsgerechte Handlungsflexibilität belassen und wäre ein politisch konsequenter Regelungsschritt⁹.

3.2 Regelungsunterschiede bei Entsprechenserklärungen und PCG-Berichten

3.2.1 Darstellung der Befunde

In Wissenschaft und Praxis werden das Prinzip „Comply or explain“ und Entsprechenserklärungen als zentraler Wirkungsmechanismus und erfolgskritisches Element für einen CG-Kodex eingestuft. Dabei wird – wie in § 161 AktG für börsennotierte Unternehmen umgesetzt – vielfach gefordert, das Abweichen von Kodexempfehlungen zu begründen und die stattdes-

sen gewählten Lösungen zu beschreiben¹⁰. Für die öffentliche Wirtschaft wird die Abgabe einer Entsprechenserklärung als besonders zentral für die Transparenz, für Steuerungsmöglichkeiten und für die Verbindlichkeit erachtet¹¹.

Im Widerspruch hierzu verdeutlicht Tab. 4 (auf S. 21), dass diese Anforderungen in den PCGK häufig nicht umgesetzt sind und beachtliche Unterschiede bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen bestehen. Nur die PCGK von Bund, Brandenburg und Hamburg sehen wie der DCGK bzw. § 161 AktG eine zukunftsgerichtete Entsprechenserklärung („wurde und werde“) vor. Hamburg verwendet den Wortlaut aus § 161 AktG, verzichtet aber auch in der Neufassung von Januar 2012 auf die dortige Formulierung „warum nicht“ und fordert somit anders als Brandenburg und der Bund keine explizite Abweichungsbegründung. Zudem regt Hamburg keine Stellungnahme zu den Anregungen des PCGK an.

Nach § 161 Abs. 1 Satz 1 AktG ist eine Erklärung abzugeben, „welche Empfehlungen

nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht.“ Bund und Brandenburg fordern dagegen konkretisierend und schärfer, die Nichtanwendung „nachvollziehbar“ zu begründen. Der PCGK von Arnsberg enthält gar keine Empfehlung zu einer Entsprechenserklärung.

Im nächsten Schritt illustriert Tab. 5 auf S. 21 die Unterschiede beim Veröffentlichungsort von Entsprechenserklärungen. Sehen mehrere PCGK eine transparente Einstellung eines CG-Berichts ins Internet vor, ist nach vielen anderen nur die Beteiligungsverwaltung intern zu informieren. Saarbrücken sieht eine Offenlegung der PCG-Berichte nicht auf der Unternehmenshomepage, sondern auf der Internetseite der Landeshauptstadt vor, was ein zusätzlicher Weiterentwicklungsbeitrag für die PCG wäre.

3.2.2 Bewertung

(1) **Allgemein:** Die Anforderungen und positiven Praxisbeispiele begründen zur Realisierung der Ziele von Transparenz und Informationsqualität, in jeden PCGK eine Empfehlung zur Abgabe einer Entsprechenserklärung mit Zukunftsorientierung und Abweichungsbegründung im Wortlaut von § 161 AktG aufzunehmen. Wie in den PCGK des Bundes und von Brandenburg realisiert, sollte in dem im PCGK wiederzugebenden Gesetzestext aufgrund der besonderen Anforderungen jedoch vor „begründen“ der Zusatz „nachvollziehbar“ ergänzt werden. Wichtig ist angesichts der Governance-Praxis hinsichtlich Informationsqualität und Über-

9 Zur faktischen Repräsentation vgl. in diesem Heft Papenfuß/Behrens/Sandig, Follow-up-Studie zur Repräsentation von Frauen in Top-Gremien öffentlicher Unternehmen, ZCG 2013 S. 5 ff.

10 Vgl. für viele weitere Europäische Kommission, Grünbuch Corporate Governance, 2011, S. 1; Lammert, Rede des Bundestagspräsidenten bei der 11. Corporate Governance Konferenz der Regierungskommission DCGK, 2012, S. 5.

11 Vgl. Budäus/Srocke, PCGK, in: Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen, 2003, S. 99; Mühl-Jäckel, Der PCGK des Bundes, Landes- und Kommunalverwaltung 5/2010 S. 210; Harms, Organisations-PPP, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 2006, S. 127; Seibicke, Ansätze zu einer verbesserten Steuerung öffentlicher Unternehmen, PCG, 2005, S. 100.

► Die Verankerung der PCGK im Gesellschaftsvertrag erfolgt häufig nicht hinreichend. ◀

Unterschiede in PCGK

| Unterschiede bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen | |
|--|---|
| DCGK (3.10) | Vorstand und Aufsichtsrat ... erklären jährlich, dass ... Empfehlungen ... entsprochen wurde und wird oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht. Dabei sollte auch zu den Kodexanregungen Stellung genommen werden. |
| Bund (6.1) Brandenburg (6.1) | Erklärung von Geschäftsleitung und Überwachungsorgan, es wurde und werde den Empfehlungen ... entsprochen. Wenn von den Empfehlungen abgewichen wird, ist dies nachvollziehbar zu begründen . Dabei kann auch zu den Kodexanregungen Stellung genommen werden. |
| Hamburg (6.1) | Geschäftsführung und Aufsichtsrat erklären jährlich, es wurde und werde den Empfehlungen ... entsprochen oder welche Empfehlungen nicht oder mit welchen Abweichungen angewendet wurden oder werden. Eventuelle Nichtanwendungen oder Abweichungen von den Empfehlungen sind zu erläutern. |
| Berlin (Vorbemerkung) | Vorgeschriebenes Muster für Entsprechenserklärungen von Geschäftsführung und Aufsichtsrat in Anlage 7.1 zum Kodex. Abweichungen vom Erklärungsinhalt des Kodex sind zu begründen. (Nach der Formulierung auch Abweichungen von Anregungen!) |
| Bremen (4.10), Bielefeld (4.8.10), Duisburg (3.7.10), Düsseldorf (3.7.10), Köln (3.7.10), Münster (5.2.3.6), Potsdam (3.2.1), Städtetag NRW (3.7.10), Rostock (3.8.10), Essen (3.8.10), Saarbrücken (34), Magdeburg (Kap. 5), Frankfurt (3.4), Stuttgart (4.8.1/3.8.11), Wesel (3.7.10), Unna (3.8.11) | |
| <i>Ähnliche Formulierungen, welche nicht die Präzision von Brandenburg, Bund und Hamburg besitzen sowie keine Zukunftsorientierung und Begründungspflicht vorsehen.</i> | |
| Mannheim | <i>Einziger PCGK, der keine gemeinsame Erklärung von Aufsichtsrat und Geschäftsführung vorsieht.</i> 7.2.5: Die Geschäftsführung berichtet jährlich im Lagebericht über die Einhaltung der Corporate-Governance-Regeln. 6.1.7: Der Aufsichtsrat soll jährlich im Bericht des Aufsichtsrats über die Einhaltung der Corporate-Governance-Regeln in Bezug auf seine Arbeit berichten. |

Tab. 4: Kodexregelungen zur inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen

| Unterschiede beim Veröffentlichungsort von Entsprechenserklärungen | |
|---|--|
| CG-Bericht mit Empfehlung zur Veröffentlichung im Internet | |
| DCGK (3.10) bzw. § 161 AktG, Hamburg (3.8), Bund (1.4+6.3), Brandenburg (6.3), Saarbrücken (34) | |
| Geschäftsbericht o.Ä. ohne expliziten Hinweis auf Veröffentlichung im Internet | |
| Berlin (Vorbemerkung), Potsdam (3.2.1), Frankfurt (3.4) | |
| Bericht nur an die Beteiligungsverwaltung | |
| Magdeburg (Kap.5), Rostock (3.8.10), Stuttgart (3.8.11), Städtetag NRW (3.7.10), Köln (3.7.10), Bielefeld (4.8.10), Duisburg (3.7.10), Düsseldorf (3.7.10), Köln (3.7.10), Münster (5.2.3.6), Wesel (3.7.10), Unna (3.8.11) | |
| Mannheim (7.2.5, 6.1.7): Geschäftsführung Lagebericht, Aufsichtsrat im Aufsichtsratsbericht | |
| Bremen (Präambel, S. 2, 4.10): keine Ortsangabe für Veröffentlichung CG-Bericht | |
| Arnsberg, Essen: Kein Hinweis auf Veröffentlichung und keine Ortsangabe. | |

Tab. 5: Kodexregelungen zum Veröffentlichungsort von Entsprechenserklärungen

sichtlichkeit eine Empfehlung, in der Entsprechenserklärung neben der generellen Entsprechung ausschließlich die Abweichungen begründet zu erklären. Darüber hinaus sollte unabhängig von der Entsprechenserklärung in allen PCGK im Wortlaut von § 289a HGB empfohlen werden, im CG-Bericht über Unternehmens-

führungspraktiken sowie die Arbeitsweise und Zusammensetzung der Organe zu informieren.

(2) **Ort:** In den Präambeln der PCGK – u. a. von Stuttgart und Städtetag NRW – ist als Ziel formuliert, dass „durch mehr Öffentlichkeit und Nachprüfbarkeit das Ver-

trauen in Entscheidungen aus Verwaltung und Politik zu erhöhen“ ist. Demgegenüber muss als widersprüchlich und nicht anforderungsgerecht eingestuft werden, Entsprechenserklärungen ausschließlich an die Beteiligungsverwaltung zu senden oder über diese lediglich mit großem zeitlichen Abstand im Beteiligungsbericht der Gebietskörperschaft in Ausschnitten zu informieren.

Der für die Wirkung der „Institution PCGK“ zentrale Mechanismus „Comply or explain“ lebt in wesentlichem Maße auch von transparent im Internet verfügbaren Entsprechenserklärungen. Insbesondere ein in der Governance-Praxis gelebtes „Comply or explain“ würde wertvolle Entwicklungsbeiträge erzeugen. Durch einen intransparenten Umgang mit den Entsprechenserklärungen vergeblich man von vornherein die zentrale Basis und wertvolle Chancen für einen breiten Austausch über verantwortungsvolle PCG.

Es sollte in allen PCGK ein CG-Bericht vorgesehen werden, in dem die Entsprechenserklärungen und alle weiteren CG-Informationen gebündelt sind. Gemessen an den Anforderungen und im Vergleich zu anderen PCGK muss der Veröffentlichungsort der Entsprechenserklärung bzw. des PCG Berichts in einigen Gebietskörperschaften geändert werden.

Der CG-Bericht sollte analog zu § 161 Abs. 2 AktG dauerhaft auf der Internetseite des Unternehmens zugänglich sein. Neben der Veröffentlichung auf der Unternehmenshomepage sollte die Veröffentlichung als Anlage zum Lagebericht im Jahresabschluss eindeutig empfohlen werden.

3.3 Regelungsunterschiede bei der gesellschaftsrechtlichen Verankerung des PCGK

Für öffentliche Unternehmen liegt keine gesetzliche Grundlage zur Abgabe einer Entsprechenserklärung wie für börsennotierte Unternehmen durch § 161 AktG vor. Daher besitzt eine anderweitige gesellschaftsrechtliche Verankerung zentrale Bedeutung für

► die Verbindlichkeit,

► **Zwischen den PCGK bestehen große Unterschiede im Geltungsbereich in Bezug auf Rechtsformen und mittelbare Beteiligungen.** ◀

- die Nachvollziehbarkeit der Einhaltung der Regelungen und
- das Ausschöpfen der Wirkungspotenziale eines PCGK¹².

3.3.1 Darstellung der Befunde

Der Kodexvergleich zeigt jedoch, dass die Verankerung des PCGK vielfach nicht hinreichend und mit heterogener Qualität realisiert ist. Nur zwei PCGK sehen die Aufnahme einer Klausel zur Anwendung des PCGK und Abgabe einer Entsprechenserklärung explizit vor (Bund 1.4, Mannheim Präambel). Hierbei ist die Formulierung des Bundes jedoch deutlich konkreter.

Nach anderen PCGK ist eine Anpassung der Gesellschaftsverträge und Geschäftsordnung nur allgemein „soweit möglich“ vorgesehen (Essen, Köln, Rostock, Städtetag NRW, Stuttgart und Wesel, jeweils Präambel). Frankfurt und Magdeburg geben eine Verpflichtung durch Gesellschafterbeschlüsse vor. Viele andere PCGK fordern für bestehende Unternehmen gar keine Verankerung im Gesellschaftsvertrag oder einen Gesellschafterbeschluss, sondern wenn überhaupt nur für neu gegründete Beteiligungen der öffentlichen Hand (Arnsberg, Berlin, Bielefeld, Brandenburg, Bremen, Duisburg, Düsseldorf, Hamburg, Münster, Potsdam, Saarbrücken).

Darüber hinaus bestehen zwischen den PCGK große Unterschiede im Geltungsbereich in Bezug auf Rechtsformen und mittelbare Beteiligungen. Beispielsweise gilt der Hamburger PCGK nach der Präambel ungeachtet der Rechtsform für alle Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung, wogegen andere PCGK nur privatrechtliche Rechtsformen adressieren.

3.3.2 Bewertung

Entsprechend einschlägiger Forderungen sollte der PCGK durch eine Verankerung im Gesellschaftsvertrag bzw. den entsprechend Statuten für sämtliche Rechtsformen sowie auch beherrschte mittelbare Beteiligungen verbindlich zur Anwendung gebracht werden. Dafür sind die Mustergesellschaftsverträge in Bezug auf

die Aufnahme einer Klausel für eine Entsprechenserklärung anzupassen und im PCGK ist zu empfehlen, von den Mustern diesbezüglich nicht abzuweichen.

Beispielsweise hat der Bund eine wegweisende Klausel in § 16 Abs. 1 seines Mustergesellschaftsvertrags in der Anlage zu den Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes vom 30.6.2009 aufgenommen. Aufgrund der besonderen Anforderungen sollten öffentliche Unternehmen zudem auch das Abweichen von Anregungen erklären und begründen¹³.

3.4 Weitere substanzielle Regelungsunterschiede zwischen PCGK

Auffällige Abweichungen von einschlägigen Forderungen und Gestaltungsunterschiede zeigen sich im Vergleich der PCGK weiterhin u. a. in folgenden Regelungsfeldern:

- 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,
- Ausgestaltung von D&O-Versicherungen,
- Vermeidung und Offenlegung von Interessenkonflikten,
- Veranschaulichung der Vergütungskriterien für Geschäftsführung und Aufsichtsrat,
- interne Revision,
- Unabhängigkeit des Abschlussprüfers sowie
- Bereitstellung von relevanten CG-Informationen auf der Internetseite des Unternehmens¹⁴.

Aus theoretischer Perspektive tragen die Kodexformulierungen wiederholt noch nicht bestmöglich zu einem Abbau von Informationsasymmetrien sowie zur Mi-

nimierung 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 unklare bzw. „verwässerte“ Verfügungsrechtsstrukturen werden an einigen zentralen Stellen nicht hinreichend durch ergänzende Regelungen geklärt.

Einem PCGK werden in der Literatur Potenziale zugewiesen – die faktische Implementierung/Formulierung wird hingegen als verbesserungsbedürftig kritisiert¹⁵.

4. Bundeslandübergreifende Expertenkommission zur Entwicklung eines Musterkodex erforderlich

Trotz vergleichbarer CG-Erforderlichkeiten hat sich ein „Flickenteppich“ von unterschiedlichen PCGK entwickelt. Dies wird den Anforderungen und gesteckten Zielen nicht gerecht. In Wissenschaft und

12 Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle, *Steuerung kommunaler Unternehmen*, 2012, S. 42; Mühl-Jäckel, *Der PCGK des Bundes, Landes- und Kommunalverwaltung* 5/2010 S. 210; Ellerich/Schult/Radde, *Der PCGK des Bundes*, ZCG 2009 S. 203; Srocke, *Sanktionsmechanismen eines PCGK*, in: *Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen*, 2005, S. 322; Matzka et al., *Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger*, 2011, S. 155.

13 Für die Argumente im Schrifttum vgl. Papenfuß, *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen*, 2013, S. 263 ff.

14 Vgl. hierzu umfassend Papenfuß, *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen*, 2013, S. 117 ff.

15 Vgl. Röber, *Die Sphäre des Politischen*, ZöGU Beiheft 36/2008 S. 61; Schürnbrand, *PCGK für öffentliche Unternehmen*, ZIP 2010 S. 1108; Ringleb, *Kommentierung zum Corporate Governance Kodex*, in: *Komm. z. DCGK*, 2010, Rz. 22b; Budäus/Hilgers, *PCG*, in: *Handbuch Corporate Governance*, 2009, S. 900; Institut für den öffentlichen Sektor, *Der PCGK des Bundes, Public Governance 2009* S. 15 (Heft Herbst); Ellerich/Schult/Radde, *Der PCGK des Bundes*, ZCG 2009 S. 208; Papenfuß, *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen*, 2013, S. 211.

► Eine bundeslandübergreifende Expertenkommission zur Entwicklung eines Muster-PCGK ist hilfreich und notwendig. ◀

Praxis finden sich vielfältige Kritik und Forderungen zur Entwicklung eines bundeslandübergreifenden Musterkodex¹⁶.

Ein Musterkodex mit breiter Beteiligung der Länder und Kommunen wäre 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.

Sowohl für börsennotierte Unternehmen als auch für Familienunternehmen wurden hochrangige Kommissionen zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der CG mit entsprechender Präsenz und Breitenwirkung etabliert¹⁷. Für öffentliche Unternehmen und Beteiligungen wurde eine Expertenkommission vergleichbar mit der Regierungskommission für börsennotierte Unternehmen von einschlägiger Seite bereits häufiger empfohlen¹⁸.

Trotz bzw. gerade aufgrund der zu beobachtenden Entwicklungen sowie der ganzheitlichen und individuellen Vorteile sollte daher auf der Agenda bleiben, bestehende Initiativen über die föderalen Strukturen hinweg zu einem ganzheitlich vernetzten Ansatz aus Praxis und Wissenschaft weiterzuentwickeln. Denn sehr wahrscheinlich ließen sich die gesammelten Erfahrungen bündeln und für gegenseitigen Nutzen in einen gemeinsamen Prozess zusammenführen.

Stellvertretend sollen hier aus der Literatur nur zwei Empfehlungen angeführt werden:

► *Treuner*, damals Ministerialrat beim Bundesrechnungshof beschreibt: „Die Entwicklung des DCGK kann für das geeignete Verfahren ein Beispiel sein ... In der nächsten Stufe sollte unter Einbeziehung aller bisher auf Bundes-, Landes- oder Kommunal-Ebene bestehender Texte ein erster Rahmen-Entwurf erstellt werden, der dann einer Kommission (Regierungskommission unter Einbeziehung aller Sachkundigen, siehe Baums- oder Föderalismuskommission) zur abschließenden Bearbeitung und weiteren Pflege übergeben werden könnte.“¹⁹

Unterschiede in PCGK

► *Harms*, damaliger Präsident des Landesrechnungshofs von Berlin empfahl: „Vielmehr wäre es vorstellbar und sinnvoll, dass eine hochrangig zusammengesetzte Kommission aus Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Rechnungshöfen, IDW und Wissenschaft ... einen guten gemeinsamen Schritt voran tut auf dem Wege zu einer verbesserten Public Corporate Governance.“²⁰

Die offizielle Einsetzung einer Expertenkommission – vergleichbar mit der Grundlage der Regierungskommission DCGK für börsennotierte Unternehmen – erscheint vorzugswürdig.

Eine hochrangige PCG-Kommission wäre aber ebenso ohne eine derartige Basis ähnlich der Etablierung einer Kommission zur Weiterentwicklung der CG von Familienunternehmen entwickelbar. In dieser haben sich renommierte Akteure aus Praxis und Wissenschaft organisiert. Eine PCG-Kommission könnte in einem integrativen und transparenten Ansatz alle Akteursgruppen einbeziehen²¹.

5. Fazit und Ausblick

Die vergleichende Inhaltsanalyse zeigt am Beispiel von ausgewählten Regelungsfeldern, dass die von den Gebietskörperschaften etablierten PCGK teilweise deutlich von einschlägigen Anforderungen abweichen und trotz in der Sache vergleichbarer Anforderungen substantielle Unterschiede zwischen ihnen bestehen.

Im besonders intensiv diskutierten Regelungsfeld Gender Diversity tritt hervor, dass die Politik mit den in den PCGK formulierten Empfehlungen vielfach deutlich hinter den Anforderungen zurückbleibt, die sie für börsennotierte Unternehmen als Ziel formuliert bzw. die im DCGK bereits umgesetzt sind. Eine geforderte oder beschlossene „(Flexi-)Quote“ wäre von der Politik auf allen föderalen Ebenen konsequent für öffentliche Unternehmen zu realisieren.

Übergreifende Herausforderungen wie u.a. Haushaltskonsolidierungsnotwendigkeiten und demographischer Wandel begründen, alle Chancen noch mehr auszuschöpfen, um eine bestmögliche Daseins-

vorsorge mit knappen Finanzmitteln durch eine anforderungsgerechte Ausgestaltung der rahmengebenden PCGK in allen Regelungsfeldern zu fördern. Die von den Gebietskörperschaften angekündigten Evaluationen der PCGK sollten auch durch die Wissenschaft unterstützt werden.

Die Bearbeitung der Inhalte von PCG sollte in Praxis und Forschung hinsichtlich Professionalität, Intensität, Transparenz und Öffentlichkeitswirksamkeit zeitnah ein im Vergleich zu börsennotierten Unternehmen und Familienunternehmen angemessenes Niveau erreichen. Die in der Literatur einschlägig geforderte Einrichtung einer bundeslandübergreifenden Expertenkommission zur Entwicklung eines Muster-PCGK ist nach wie vor ein hilfreicher und notwendiger Weiterentwicklungsschritt.

16 Vgl. u. a. Harms, Musterkodex als Grundlage für PCGK der Gebietskörperschaften, in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, 2008, S. 163; Ellerich/Schult/Radde, Der PCGK des Bundes, ZCG 2009 S. 208; Gemkow, PCG: Vorbildfunktion staatlichen Handelns, ZCG 2010 S. 70; Ruter/Müller-Marqués-Berger, Corporate Governance und öffentliche Unternehmen, in: DCGK: Ein Handbuch für Entscheidungsträger, 2005, S. 464; Schürnbrand, Der PCGK, Publicus 1/2010 S. 35; Ruter, Zehn Thesen zum PCG-Kodex, in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, 2008, S. 170.

17 Vgl. <http://www.kodex-fuer-familienunternehmen.de/index.html>, <http://www.corporate-governance-code.de>, Abruf: 24. 5. 2012.

18 Vgl. Budäus/Srocke, PCGK, in: Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen, 2003, S. 99; Treuner, Besondere Anforderungen an die Führung staatlicher Unternehmen, PCG, 2005, S. 49; Ruter/Häfele, PCGK, in: Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor, 2007, S. 359; Dietrich/Struwe, Corporate Governance in der kommunalen Daseinsvorsorge, ZöGU 1/2006 S. 20 f.; Harms, Musterkodex als Grundlage für PCGK der Gebietskörperschaften, in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, 2008, S. 163; Lenk, PCG, in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, 2008, S. 176.

19 Treuner, Besondere Anforderungen an die Führung staatlicher Unternehmen, PCG, 2005, S. 49.

20 Harms, Musterkodex als Grundlage für PCGK der Gebietskörperschaften, in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, 2008, S. 163.

21 Für in der Literatur angeführte Argumente und konkrete Handlungswege vgl. Papenfuß, Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen, 2013, S. 267 ff.