



www.pwc.de

Reflektierte Führungskultur durch Public Corporate Governance Kodizes

Umgang mit comply-or-explain und
Digitalisierungswege (PCGK-Report 2022)



zeppelin universität

zwischen
Wirtschaft Kultur Politik
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Reflektierte Führungskultur durch Public Corporate Governance Kodizes

Gemeinsame Studie vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen, und der PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Von Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Maximilian Haas und Claudius Stritt (Zeppelin Universität)
Marco Galioto, Björn Blischke, Kira Müller und Florian Krystofiak (PwC)

September 2022, 48 Seiten, 9 Tabellen, Softcover

Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Medien sind ohne Zustimmung des Herausgebers nicht gestattet.

Die Inhalte dieser Publikation sind nur zur Information bestimmt. Sie entsprechen dem Kenntnisstand der Autor:innen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung und ersetzen keine individuelle Beratung. Für die Lösung einschlägiger Probleme greifen Sie bitte auf die in der Publikation angegebenen Quellen zurück oder wenden sich an die genannten Ansprechpartner:innen. Meinungsbeiträge geben die Auffassung der einzelnen Autor:innen wieder. In den Grafiken kann es zu Rundungsdifferenzen kommen.

Bitte zitieren als:

Papenfuß, U./Haas, M./Galioto, M./Blischke, B./Stritt, C./ Müller, K./ Krystofiak, F. (2022): Reflektierte Führungskultur durch Public Corporate Governance Kodizes – Umgang mit comply-or-explain und Digitalisierungswege (PCGK-Report 2022), Friedrichshafen.

<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15023.00168>

Vorwort

von Prof. Dr. Rainer Bernnat

Liebe Lesende,

selbstverständlich orientieren sich öffentliche Unternehmen an den Grundsätzen guter Unternehmensführung – wie ihre Pendanten in der Privatwirtschaft auch. Verantwortungsvolle Führung und Steuerung spielen in jedem Unternehmen eine herausragende Rolle, denn sie bilden nicht zuletzt die Grundlage für eine funktionierende und solide Marktwirtschaft. Öffentlichen Unternehmen und insbesondere ihrer Führung kommt jedoch eine zusätzliche Relevanz zu, da diese nicht selten erheblich zur gesellschaftlichen Daseinsvorsorge beitragen und oft auch wesentlicher Teil der kritischen Infrastruktur unseres Landes sind. Dies wird angesichts der aktuellen Bedrohungslage besonders deutlich. Die Organisationen, ihre Geschäftsführungen, aber auch ihre Kontrollgremien – überwiegend besetzt mit Vertretern/-innen der öffentlichen Hand – sind einer erhöhten Aufmerksamkeit ausgesetzt, die aufgrund der öffentlichen Beachtung seitens der kommunalen Organe, Rechnungshöfe und Medien ohnehin schon groß ist.

Ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) sowie die damit einhergehende Entsprechenserklärung kann dabei allen beteiligten Organen als hilfreiches Regelwerk dienen, um den Anforderungen an eine transparente und verantwortungsvolle Unternehmensführung gerecht zu werden. Gerade im Spannungsverhältnis zwischen den Ansprüchen der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung einerseits und der am Gemeinwohl orientierten Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. Dienstleistungen andererseits kann ein PCGK wertvolle Unterstützung bei der Schaffung von Klarheit, Transparenz und Konsistenz leisten. Ein solcher Kodex erleichtert es öffentlichen Unternehmen, ihren Umgang mit Public Corporate Governance genauer zu erörtern und ihre Entsprechenserklärungen nach dem comply-or-explain Prinzip mit sachgerechten Abweichungsbegründungen zu erstellen.

Wie sieht jedoch die Realität hinsichtlich der Einführung von PCGKs und der Berichterstattung in Form von Entsprechenserklärungen aus? Hier setzt die vorliegende empirische Studie an, um sowohl qualitativ als auch quantitativ den Status quo der Entsprechenserklärungen von öffentlichen Unternehmen in Deutschland zu analysieren und um Rückschlüsse auf die Führungs- bzw. Berichtskultur sowie auf die Existenz zugrunde liegender Governance-Systeme zu ziehen.

Darüber hinaus stellt die fortschreitende Digitalisierung in allen Bereichen öffentlicher Unternehmen sowohl deren Führung als auch deren Aufsicht vor zusätzliche Herausforderungen in puncto Kompetenzen, Umsetzungsagilität und Kultur. Denn angesichts des immer akuter werdenden Fachkräftemangels wird die Absicherung der Leistungs- und Lieferfähigkeit der öffentlichen Hand in Zukunft nur durch ein Bündel von Maßnahmen, zu dem eine konsequente Digitalisierung gehört, erreichen lassen. Auch diese Entwicklung wird zukünftig in den Governance-Systemen und PCGKs zu berücksichtigen sein.

Ich wünsche Ihnen eine spannende und aufschlussreiche Lektüre!



Prof. Dr. Rainer Bernnat

Leiter Öffentlicher Sektor, Strategy&, PwC Deutschland

Vorwort

von Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Liebe Lesende,

Good Governance und verantwortungsvolle Organisationsführung in der öffentlichen Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen sind ein Schlüsselthema für den Staat und die Gesellschaft. In der Debatte über nachhaltige Daseinsvorsorge, digitale Transformation, Klimaschutzziele oder die Bewältigung der Auswirkungen des Krieges in der Ukraine kann eine anforderungsgerechte Ausgestaltung der Public Corporate Governance substanzielle Beiträge leisten.

Ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) ist das ideale Instrument zur Abstimmung von Rollen und „Spielregeln“ sowie zur Ansprache der erforderlichen Governance-Ansätze und Maßnahmen. In vielen Gebietskörperschaften gibt es Ansätze für die anforderungsgerechte Umsetzung von PCGKs, die Lob verdienen und konsequent weiterverfolgt werden sollten. Gerade angesichts der aktuell intensiven und herausfordernden Krisenzeiten ist jetzt der richtige Zeitpunkt, neue PCGKs einzuführen und bestehende Regelwerke zu evaluieren. Die Problemlagen sind im Alltag ohnehin auf dem Tisch und es kann allen Beteiligten helfen, sich mit wenig Aufwand und Synergien zum Tagesgeschäft ein unterstützendes Regelwerk zu geben. Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex bietet in diesem Kontext ein fundiert ausgearbeitetes Unterstützungsangebot.

Zum Ausschöpfen der Potenziale von PCGKs ist die Bedeutung des comply-or-explain Prinzips einschlägig betont und gilt als anerkannter Mechanismus zur Reflexion der Governance-Praxis. Das comply-or-explain Prinzip sieht ausdrücklich vor, von Empfehlungen eines PCGK situationsgerecht abweichen zu können. Ein vollumfängliches Verständnis für das comply-or-explain Prinzip, eine gelebte Abweitungskultur in begründeten Fällen sowie eine sachgerechte Interpretation und

Nutzung von Entsprechenserklärungen ist von zentraler Bedeutung. Aufsichtsorgan und Gesellschafter sollten ein reines „Tick the Box“ nicht zulassen, sondern müssen Entsprechenserklärungen mit hoher Qualität gewährleisten. Entsprechenserklärungen sind ein wichtiger Beitrag, um von Regeln und Buchstaben auf dem Papier zu einer gelebten Governance zu kommen. Transparente Entsprechenserklärungen mit guten Abweichungsbegründungen sollten daher mit besonderem Fokus diskutiert werden.

Das Zusammenwirken von Praxis und Wissenschaft ist in der Diskussion um eine anforderungsgerechte Reflexion der Führungskultur durch PCGKs von besonderer Bedeutung. Für unser demokratisches Gemeinwesen sind Forschung und Lehre an deutschen Universitäten zu öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen ein sehr wichtiger, aber im internationalen Vergleich noch stark unterausgeprägter Zukunftsfaktor. Ich danke unserem Kooperationspartner PwC Deutschland für die Förderung der Studie und die Begleitung der Diskussion in der Praxis.

Wir hoffen, dass diese in Deutschland einzigartige Studie relevante Impulse für die weitere wichtige Diskussion liefern kann.



Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy,
Zeppelin Universität, Friedrichshafen

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	6
A Executive Summary	7
B Motivation und Ziel der Studie	8
C Grundsachverhalte und Definitionen	11
1 Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement	11
2 Erfordernisse und Chancen eines Public Corporate Governance Kodex (PCGK)	12
3 Comply-or-explain Prinzip als zentraler Wirkungsmechanismus für einen PCGK.....	13
4 Überblick über eine mögliche Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance in einer Gebietskörperschaft	14
5 Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM).....	15
6 Relevanz von Risikomanagementsystem, internem Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management-System für die Umsetzung des comply-or-explain Prinzips.....	16
D Konzeptionelles Design und methodisches Vorgehen	18
1 Qualitätsmodell zur Inhaltsanalyse von PCGKs	18
2 Qualitätsmodell zur Analyse von Entsprechenserklärungen	18
3 Empirisches Vorgehen	19
E Empirische Befunde der Inhaltsanalyse von PCGKs.....	20
1 Vergleich von PCGKs hinsichtlich der Verankerung und inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen.....	20
2 Vergleich von PCGKs hinsichtlich der Empfehlungen für das Risikomanagementsystem, internes Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management-System.....	21
F Empirische Befunde der Qualitätsanalyse von Entsprechenserklärungen	24
1 Transparenz über die Verfügbarkeit von Entsprechenserklärungen	24
2 Qualität der Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen	26
3 Qualität von Abweichungsbegründungen	28
G Best-Practice-Beispiele für die Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen sowie für Abweichungsbegründungen.....	30
1 Best-Practice-Beispiele für die Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen	30
2 Best-Practice-Beispiele für Abweichungsbegründungen	30
3 Best-Practice-Beispiele für Abweichungsbegründungen bei Risikomanagementsystem, internes Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management-System.....	31

H Handlungsperspektiven	32
1 Beitrag zur übergreifenden Weiterentwicklung der Governance-Kultur	32
2 Digitalisierungswege für eine alltagsrealistische und anforderungsgerechte Umsetzung des comply-or-explain Prinzips.....	33
3 Gesetzliche Verankerung von PCGKs und Entsprechenserklärungen.....	34
4 Betätigungsprüfung durch Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter	35
5 Kritische Begleitung und reflektierte Behandlung in den Lokalmedien	36
6 Beitrag der Expertenkommission D-PCGM.....	36
7 Weitere Einführung und Evaluation von situationsgerechten PCGKs in den jeweiligen Gebietskörperschaften.....	37
I Fazit und Ausblick	38
Literaturverzeichnis.....	39
Anlage 1	44
Anlage 2	45
Ihre Ansprechpersonen PwC.....	46
Ihre Ansprechpersonen Zeppelin Universität	47

Tabellenverzeichnis

Tab. 1 Qualität von PCGKs hinsichtlich der Verankerung und inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen	21
Tab. 2 Qualität von PCGKs hinsichtlich Risikomanagement und internem Revisions-/Kontrollsystem.....	22
Tab. 3 Qualität von PCGKs hinsichtlich Compliance-Management	23
Tab. 4 Verfügbarkeit von Entsprechenserklärungen	24
Tab. 5 Transparenz über die Verfügbarkeit von Entsprechenserklärungen	25
Tab. 6 Qualität der Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen....	27
Tab. 7 Qualität von Abweichungsbegründungen	29
Tab. 8 Auszug aus dem Qualitätsmodell zur vergleichenden Analyse von PCGKs.....	44
Tab. 9 Qualitätsmodell zur vergleichenden Analyse von Entsprechenserklärungen.....	45



A Executive Summary

Öffentliche Unternehmen sind von zentraler Relevanz für das demokratische Gemeinwesen und die Daseinsvorsorge. In der Debatte über politische und gesellschaftliche Herausforderungen wie die digitale Transformation oder die Auswirkungen des Ukraine-Krieges kann eine anforderungsgerechte Ausgestaltung der Public Corporate Governance (PCG) unterstützen. PCG befasst sich mit dem Ordnungsrahmen und der praktizierten Steuerung öffentlicher Unternehmen. Zu ihrer Weiterentwicklung werden die Erfordernisse und Chancen von Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) betont. Sie sollen Grundcharakteristika der PCG zusammenfassen und verständlich machen sowie Governance-Fragen, Unklarheiten oder Gesetzeslücken adressieren. Für börsennotierte Unternehmen gibt es seit 2001 den Deutschen Corporate Governance Kodex.

Zum Ausschöpfen der Potenziale von PCGKs ist das comply-or-explain Prinzip von zentraler Bedeutung. Es ermöglicht, von Empfehlungen situationsgerecht abzuweichen. Abweichungen müssen in einer Entsprechenserklärung lediglich offengelegt und begründet werden. Für die PCG und den anforderungsgerechten Umgang mit dem comply-or-explain Prinzip wird Governance-Systemen wie dem Risikomanagementsystem, internen Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management-System vielfach eine bedeutende Rolle zugesprochen.

Ziel der Studie ist, den Umgang öffentlicher Unternehmen mit dem comply-or-explain Prinzip zu analysieren. Das erste Teilziel bildet den Schwerpunkt und besteht in der empirischen Analyse der Qualität von Entsprechenserklärungen und der Identifizierung beispielgebender Entsprechenserklärungen mit sachgerechten Abweichungsbegründungen. Das zweite Teilziel umfasst die Untersuchung der Regelungsqualität von PCGKs zum comply-or-explain Prinzip und das dritte Teilziel ist die Analyse der Regelungsqualität im Regelungsfeld „Risikomanagementsysteme, interne Revisions-/Kontrollsysteme & Compliance-Management-Systeme“.

Es zeigt sich, dass Entsprechenserklärungen häufig nicht veröffentlicht werden und ihre Struktur und Gestaltung unübersichtlich und mit unzureichenden Abweichungsbegründungen formuliert sind. Identifizierte und viel Anerkennung verdienende Best-Practice-Beispiele liefern jedoch Anknüpfungspunkte, wie kurze, präzise und aussagekräftige Informationen verfasst werden können. Gut begründet kann auch ein situationsgerechtes Abweichen von Empfehlungen überzeugen. Die Abweichungskultur muss jedoch stärker verinnerlicht, gelebt und kommuniziert werden. Hierfür zeigt die Studie Digitalisierungswege auf und formuliert weitere Handlungsperspektiven.

Internationale Governance-Standards sind in den PCGKs bislang sehr unterschiedlich verbreitet und einschlägige Anforderungen werden unzureichend erfüllt. Kein PCGK weist einen hohen Grad der Berücksichtigung der Governance-Standards auf. Hinsichtlich der Governance-Systeme bestehen bedeutende Defizite in den Regelungen, was die Vermutung nahelegt, dass derartige Systeme zu selten eingerichtet sind und nicht umfassend gelebt werden.

Aufgrund der besonderen Verantwortung öffentlicher Unternehmen sollte das Bewusstsein über die Chancen von PCGKs stärker gefördert werden und sollten Entsprechenserklärungen zur Reflexion und Weiterentwicklung der Governance-Praxis genutzt werden. Mit Blick auf Entwicklungen in der Privatwirtschaft sollte die angemessene und wirksame Ausgestaltung von Governance-Systemen forciert werden.



B Motivation und Ziel der Studie

Für das demokratische Gemeinwesen und die Daseinsvorsorge sind die öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen von entscheidender Relevanz. Good Governance und eine verantwortungsvolle Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen sind für den Staat und die Gesellschaft auf allen föderalen Ebenen von besonderer Bedeutung (Expertenkommission D-PCGM, 2022; OECD, 2015; Papenfuß, 2019). In der Debatte über die aktuell vielfach diskutierten politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen wie etwa die digitale Transformation, den Umwelt- und Klimaschutz, die Bewältigung der Auswirkungen des Ukraine-Krieges sowie den demografischen Wandel kann eine anforderungsgerechte Ausgestaltung der Public Corporate Governance die Weiterentwicklungsbestrebungen vielfach unterstützen. Public Corporate Governance befasst sich mit dem Ordnungsrahmen und der praktizierten Steuerung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung wie zum Beispiel öffentlichen Unternehmen (Papenfuß, 2019). Public Corporate Governance schließt die Themen Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement ein.

In der Debatte um Staats- und Verwaltungsmodernisierung kann eine entsprechende Ausgestaltung der Public Corporate Governance zahlreiche Anstöße geben und zu weiteren Entwicklungen beitragen (Papenfuß, 2019). Zum Beispiel im Kontext der nachhaltigen Digitalisierung sowie der digitalen Transformation bietet eine integrierte Steuerung von Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen besondere Chancen, die Anforderungen realistisch zu erfüllen (Haas, Keppeler, Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022). Ein aktuelles Beispiel sind in einem entsprechenden Governance-Rahmen adäquat gesteuerte Kompetenzstellen für die Digitalisierung, die als Shared-Service-Center in einem öffentlichen Unternehmen angesiedelt sind und Dienstleistungen für alle Organisationen einer Gebietskörperschaft zur Verfügung stellen. Öffentliche Unternehmen verfügen in einigen Bereichen über andere Möglichkeiten als die öffentliche Verwaltung (z. B. bei der Einstellung und Vergütung von hochqualifiziertem Personal) und können durch besondere Kompetenzbündelungen dazu beitragen, die Digitalisierung auch für die Kernverwaltung mit voranzubringen (Clarke, 2020; Papenfuß, 2019).

Eine integrierte Steuerung von Verwaltung und öffentlichen Unternehmen kann hier und bei vielen weiteren „großen Themen“ substantielle Beiträge für wichtige Entwicklungen leisten.

Ziel und Regelungsmotivation der PCG ist es, die Effektivität und Effizienz von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen (Papenfuß, 2019). Die öffentliche Hand soll mithilfe leistungsstarker Strukturen und Prozesse als informierter und aktiver Eigentümer und Gewährleister agieren und durch die PCG die Steuerungsfähigkeit/-qualität der öffentlichen Hand verbessert werden (Papenfuß, 2019). Eine besondere Herausforderung sind die verschiedenen Rollen der öffentlichen Hand als Eigentümerin, Aufgabenverantwortliche/Gewährleisterin, Produzentin, Gesetzgeberin, Reguliererin und Bestellerin. Interessenkonflikte können beispielsweise zwischen der auf die Aufgabenerfüllung ausgerichteten Rolle als Gewährleisterin und der gegebenenfalls auf Rentabilitätsziele ausgerichteten Rolle als Eigentümerin bestehen. Diese Ziele verlangen nicht nur Legalität, sondern auch ethisch fundiertes, eigenverantwortliches Verhalten und eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der gelebten Organisations- bzw. Unternehmenskultur.

Die hohe gesellschaftspolitische und ökonomische Bedeutung öffentlicher Unternehmen ist durch empirische Studien vielfach belegt. So erwirtschaften öffentliche Unternehmen weltweit rund 10 % des globalen Bruttoinlandsprodukts (Grossi, Papenfuß & Tremblay, 2015). In Deutschland existieren aktuell circa 19.000 öffentliche Unternehmen, die vielfach Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge und von kritischer Infrastruktur übernehmen (Statistisches Bundesamt, 2022). Im Jahr 2019 hatten die öffentlichen Unternehmen auf kommunaler Ebene 1.215.375 Beschäftigte, was 50,3 % der kommunal Beschäftigten des öffentlichen Sektors ausmacht (Statistisches Bundesamt, 2020). Öffentliche Unternehmen tätigten auf kommunaler Ebene zudem 54 % der öffentlichen Investitionen und die in den öffentlichen Unternehmen befindlichen Schulden übersteigen oft die Schulden der Kernverwaltung. Im Jahr 2016 beliefen sich diese Schulden auf 56 % der gesamten kommunalen Schulden (Bertelsmann Stiftung, 2013, 2019).

Mit der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex gibt es seit dem Jahr 2001 eine vom Bundesministerium der Justiz eingesetzte Kommission, die sich mit der Corporate Governance und der Schaffung von Grundsätzen guter Unternehmensführung für börsennotierte Unternehmen beschäftigt. Deren Engagement mündet im Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK), der für alle börsennotierten Unternehmen verpflichtend ist. In der Public Corporate Governance gibt es unter anderem im Feld „Gesellschafter“ zahlreiche Besonderheiten, die komplett anders zu gestalten sind als bei börsennotierten Unternehmen. Auch müssen zahlreiche Aspekte der demokratischen Legitimation in Governance- und Steuerungsprozessen berücksichtigt werden (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Papenfuß, 2013).

In diesem Kontext werden zur Weiterentwicklung der Public Corporate Governance die Erfordernisse und Chancen von Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) in den Gebietskörperschaften einschlägig betont (Budäus & Srocke, 2003; Cuomo, Mallin & Zattoni, 2016; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Papenfuß & Haas, 2021; Ruter & Müller-Marqués Berger, 2005). Wenngleich es im Gegensatz zum DCGK für börsennotierte Unternehmen für PCGKs keine gesetzliche Verpflichtung zur Anwendung gibt, spielen PCGKs in der Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance eine besondere Rolle. Sie sollen Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und so verständlich machen sowie regelmäßig auftretende Fragen der Governance, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit unterstützende Hinweise geben. Konkret können PCGKs beispielsweise einen Beitrag zu einem rollenkonformen Verhalten zwischen Gesellschaftern und Unternehmen im Sinne der öffentlichen Aufgabenerfüllung bei jeweiligen Freiheitsgraden leisten oder für die demokratisch legitimierten Verantwortlichen zu einer Verbesserung der Entscheidungsvorbereitung beitragen. Mittlerweile wurden in Deutschland seit 2005 von rund 60 Gebietskörperschaften auf allen föderalen Ebenen jeweils unterschiedliche PCGKs mit dem Ziel eingeführt, die Steuerung, Überwachung, Leitung und Transparenz öffentlicher Unternehmen weiter zu verbessern. Viele weitere Gebietskörperschaften befassen sich aktuell mit der Einführung eines PCGK und einzelne haben vor Kurzem einen PCGK eingeführt. Unter anderem mit Blick auf die intensive Debatte um kritische Infrastruktur, Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit, Teilhabe von Frauen in Führungspositionen und Vertrauen in den Staat gehört das Thema PCGK auf die Tagesordnung aller entsprechenden politischen Organe wie zum Beispiel Stadträte.

Zum Ausschöpfen der soeben skizzierten Potenziale von PCGKs wird die Bedeutung des comply-or-explain Prinzips einschlägig betont (Europäische Kommission, 2014; Expertenkommission D-PCGM, 2022). Es ermöglicht, von Empfehlungen eines PCGK situationsgerecht abweichen zu können. Eine Abweichung von einer Empfehlung ist nicht als Mangel zu verstehen, sondern ist in begründeten Fällen Ausdruck guter Public Corporate Governance. Die Abweichungen müssen in einer Entsprechenserklärung lediglich offengelegt und begründet werden. Entsprechenserklärungen mit hoher Qualität sind dabei ein wichtiger Beitrag und sollten nicht als bloße formale Erfüllung angesehen werden. Gute Entsprechenserklärungen ermöglichen es, von Regeln und Buchstaben auf dem Papier zu einer gelebten Corporate Governance zu kommen. Aufsichtsorgan (AO) und Gesellschafter sollten das Abhaken im Sinne einer rein formalen Erfüllung von Kriterien („Tick the Box“) daher nicht zulassen, sondern Entsprechenserklärungen mit hoher Qualität gewährleisten bzw. fordern. Das Prinzip ist national und international einschlägig anerkannt und weit verbreitet und wird im öffentlichen sowie privaten Sektor eingesetzt (Europäische Kommission, 2014).

Während der Kodex für börsennotierte Unternehmen gemäß § 161 AktG eine gesetzliche Grundlage hat und börsennotierte Unternehmen verpflichtet sind, bei Abweichungen von den Empfehlungen diese in einer Entsprechenserklärung zu begründen und zu veröffentlichen, besteht für öffentliche Unternehmen keine entsprechende gesetzliche Grundlage. Eine Regelung zur Verankerung des comply-or-explain Prinzips in der Unternehmenssatzung oder ein Beschluss in der Gesellschafterversammlung ist daher in jedem PCGK zwingend notwendig, anforderungsgerecht und zieladäquat. Allerdings zeigt sich, dass das comply-or-explain Prinzip bislang nur unzureichend in PCGKs verankert ist und zudem in der Praxis noch nicht mit einem vollumfassenden Verständnis gelebt wird (Papenfuß, Kundt & Schrader, 2013; Papenfuß & Haak, 2015). Eine intensive und kontinuierliche Auseinandersetzung mit dem Prinzip ist auf dem Weg zu einem Kulturwandel daher weiter geboten und chancenreich.



In der Forschung für die Privatwirtschaft liegen eine Reihe von Studien vor, die im Kontext von Effekten von Corporate Governance Kodizes bzgl. der Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen die Quote der erfüllten Empfehlungen fokussieren oder in Entsprechenserklärungen die Gestaltung von Abweichungsbegründungen untersuchen (vgl. hierzu Cuomo, Mallin & Zattoni, 2016). Vielfach wird daher gefordert, die Qualität der Entsprechenserklärung und Abweichungsbegründungen in verschiedenen organisationalen Kontexten stärker zu erforschen (Cuomo et al., 2016; Shrives & Brennan, 2015, 2017). Trotz der dargelegten theoretischen Relevanz liegen jedoch keine Studien im Kontext öffentlicher Unternehmen vor. Analysen von Entsprechenserklärungen für den deutschsprachigen Raum zeigen große Qualitätsunterschiede und Defizite auf, sodass für die weitere Theoriebildung ein ergiebiges Feld für Analysen besteht (Papenfuß, 2013; Papenfuß & Haak, 2015).

Darüber hinaus verlangt der Umgang mit internen und externen Anforderungen und Regelungsbedarfen wie etwa einem PCGK oder (inter-)nationalen Vorschriften und Gesetzen eine angemessene Sorgfalt der Entscheidungsträger/-innen und Aufsichtsorgane. Diese sind einem erhöhten Risiko ausgesetzt, geltenden Anforderungen und Regelungen – durchaus unbeabsichtigt – nicht ausreichend nachzukommen bzw. nicht ausreichend für deren Einhaltung zu sorgen und die Einhaltung zu überwachen und damit auch Sorgfaltspflichten zu gefährden. Infolge von Verstößen kommt es immer wieder zu Reputationsverlusten, Geldstrafen, strafrechtlichen Konsequenzen oder sogar Politikverdrossenheit bei den Bürgern/-innen. In diesem stetig unübersichtlicher werdenden Umfeld gilt es, Systeme zu schaffen, die dazu beitragen, die Einhaltung der externen und internen Anforderungen zu jedem Zeitpunkt zu gewährleisten.

Governance-Systeme wie ein Risikomanagementsystem, internes Revisions-/Kontrollsystem, Compliance-Management-System vermögen genau dies sicherzustellen. Sie schaffen eine geeignete Umgebung dafür,

dass geltende Vorschriften und Gesetze in ausreichendem Maß eingehalten werden können bzw. deren Einhaltung überwacht werden kann. Gerade auch für einen anforderungsgerechten Umgang mit dem comply-or-explain Prinzip wird diesen Systemen eine bedeutende Rolle zugesprochen. Inzwischen gehören solche Systeme in der Privatwirtschaft längst nicht mehr nur zum guten Ton; ihr Nutzen ist auch durchgängig anerkannt und sie haben in vielen Fällen dafür gesorgt, dass Verstöße gegen Vorschriften und Gesetze vermieden oder zeitnah bemerkt wurden und entsprechende Reaktionen erfolgen konnten. Im öffentlichen Sektor in Deutschland sind derartige Governance-Systeme bislang jedoch noch nicht überall im Einsatz (Galioto et al., 2019). Ein PCGK kann in diesem Kontext Empfehlungen zur Einführung und Etablierung von Governance-Systemen formulieren und somit zur Weiterentwicklung beitragen (Papenfuß & Eulerich, 2013).

Ziel der Studie ist es, den Umgang öffentlicher Unternehmen mit dem comply-or-explain Prinzip im Kontext von öffentlichen Unternehmen zu analysieren. Dazu wurden drei Teilziele formuliert: Das erste Teilziel bildet den Schwerpunkt und besteht in der empirischen Analyse der Qualität von Entsprechenserklärungen und der Identifizierung beispielgebender Entsprechenserklärungen mit sachgerechten Abweichungsbegründungen. Das zweite Teilziel umfasst die Untersuchung der Regelungsqualität von PCGKs zum comply-or-explain Prinzip, da diese zentrale Grundlage für die Umsetzung des Prinzips ist und für die Einordnung der empirischen Befunde und Ableitung von Handlungsperspektiven zum ersten Teilziel erforderlich ist. Das dritte Teilziel ist die Analyse der Regelungsqualität von Governance-Systemen im Regelungsfeld „Risikomanagementsystem, internes Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management“, da diesen für die Corporate Governance und den anforderungsgerechten Umgang mit dem comply-or-explain Prinzip vielfach eine bedeutende Rolle zugesprochen wird. Übergreifend möchte die Studie einen Beitrag dazu leisten, die Reflexion über die Governance-Praxis im öffentlichen Sektor und die Schaffung einer reflektierten Führungskultur nachhaltig zu fördern.

C Grundsachverhalte und Definitionen

1 Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement

„Public Corporate Governance“ bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung (Papenfuß, 2019). Ebenso schließt die Public Corporate Governance die Umsetzung bzw. die praktizierte Steuerung, Leitung und Aufsicht bzw. Verhaltensweise von Akteuren/-innen ein (Papenfuß, 2019; Ruter & Müller-Marqués Berger, 2005; Schedler, Müller, & Sonderegger, 2016). Vereinfachend gesagt, befasst sich Public Corporate Governance mit den „Spielregeln guter Organisationsführung“ und der „praktizierten Spielweise“.

Public Corporate Governance betrachtet sowohl die (externe) Steuerung und Überwachung von Organisationen mit selbstständiger Wirtschaftsführung durch die politischen Organe einer Gebietskörperschaft und die Verwaltung als auch die Leitung in den Organisationen. Die Befassung mit Public Corporate Governance ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, da Studien in diesem Bereich nach wie vor gravierende Probleme und unausgeschöpfte Chancen aufzeigen (vgl. für eine Übersicht Papenfuß, 2019, sowie Galioto et al., 2019).

In der Debatte um Staats- und Verwaltungsmodernisierung kann eine entsprechende Ausgestaltung der Public Corporate Governance zahlreiche Anstöße geben und zu weiteren Entwicklungen beitragen. Public Corporate Governance darf angesichts der Herausforderungen und Potenziale als Schlüsselthema für den öffentlichen Sektor bezeichnet werden (Papenfuß, 2019). Public Corporate Governance besitzt besondere Relevanz für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in qualitätsgerechter, wirtschaftlicher und nachhaltiger Form.

Die Begriffe „Beteiligungssteuerung“ und „Beteiligungsmanagement“ weisen eine sehr große Schnittmenge mit Public Corporate Governance auf; teilweise werden die Bezeichnungen auch synonym verwendet. Mit Beteiligungssteuerung werden vielfach die Aufgaben und Tätigkeiten des politisch zuständigen Organs und der Verwaltungsspitze bezeichnet (Deutscher Städtetag, 2017). Bestandteil der Beteiligungssteuerung ist unter anderem die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion, zum Beispiel organisationspolitische Überlegungen und die Entwicklung strategischer Ziele. Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Beteiligungssteuerung durch Entscheidungsvorbereitung/-kontrolle. Hierbei lassen sich mit Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung drei Aufgabenfelder klassifizieren. Die Definition von Public Corporate Governance schließt Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement ein, wobei sie in zentralen Bereichen mit expliziten Forderungen für eine anforderungsgerechte Governance öffentlicher Unternehmen darüber hinausgeht. Grundsätzlich kann sie als der rechtliche und regulative Ordnungsrahmen verstanden werden, innerhalb dessen sich Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement bewegen (Papenfuß, 2019).



2 Erfordernisse und Chancen eines Public Corporate Governance Kodex (PCGK)

Ein PCGK spielt in der Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance eine besondere Rolle (Expertenkommission D-PCGM, 2022; OECD, 2015; Weltbank, 2020). Ein PCGK soll Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und so verständlich machen sowie regelmäßig auftretende Fragen der Governance, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit unterstützende Hinweise geben. Selbstregulierung mit PCGKs ermöglicht der öffentlichen Hand eine präzisere Formulierung von Anforderungen, um die angestrebten Policy- und Verhaltensziele zu erreichen und die Rollen der jeweiligen Akteure/-innen präziser zu definieren. Er soll eine Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung von und in öffentlichen Unternehmen und Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung sein, die sich in der Praxis und nach wissenschaftlichen Analysen einschlägig bewährt haben (Papenfuß, 2019). Vorherrschend wird die Auffassung vertreten, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche Beiträge für die Public Corporate Governance leisten kann (Budäus & Srocke, 2003; Cuomo et al., 2016; Papenfuß & Haas, 2021; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Ruter & Müller-Marqués Berger, 2005). Mit seinen Regelungen spricht er viele einzelne Bereiche und Instrumente im Feld der Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement an.

Für die Realisierung der Anforderungen und für eine bestmögliche Alltagsunterstützung ist es neben den verschiedenen Maßnahmen in einzelnen Gesetzen und Richtlinien sowie für die Umsetzung zentral, alle für die Public Corporate Governance relevanten Grundsätze in einem PCGK kompakt zusammenzufassen. Er soll einen verdichteten Gesamtüberblick über das Public Corporate Governance System bieten, wichtige Querverweise auf besonders wichtige gesetzliche Bestimmungen enthalten, sich an alle mit öffentlichen Unternehmen befassten Akteursgruppen richten (Unternehmensorgane, Verwaltung etc.) und alle öffentlichen Unternehmen einer Gebietskörperschaft adressieren.

Die Potenziale eines PCGK werden bei Betrachtung der Vielzahl der von einem PCGK erfüllbaren Funktionen deutlich. Übergreifend werden einem PCGK die Kommunikations-, Ordnungs-, und Verhaltenssteuerungsfunktion zugewiesen.

Im Sinne der Kommunikationsfunktion soll ein PCGK die Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und so verständlich machen (Papenfuß, 2013). Diese Aufgabe lässt sich auch als Erklärungsfunktion bezeichnen (Papenfuß, 2019). Ein PCGK liefert demnach für alle beteiligten Akteure/-innen eine erklärende Übersicht zu allen besonders wichtigen gesetzlichen und nicht gesetzlichen Bestimmungen, indem der PCGK beispielsweise einschlägige Paragrafen nennt (Papenfuß, 2013, 2019). Dies soll die Kenntnisse über Rechte, Pflichten, Zuständigkeiten und Abläufe verbessern und zu einem besseren Gesamtverständnis des durch eine Vielzahl von Vorgaben bestimmten Corporate Governance Systems beitragen (Papenfuß, 2013, 2019; Papenfuß & Haas, 2021). Zudem kann alleine die Erstellung und Kommunikation eines PCGK zu einer deutlich besseren Governance-Kultur beitragen.

Eine Ordnungsfunktion erfüllt der PCGK, indem er regelmäßig auftretende Governance-Fragen, Unklarheiten oder Lücken mit Empfehlungen und Anregungen gezielt adressiert, die über das Gesetz hinausgehen, und damit unterstützende Hinweise gibt (Papenfuß, 2013). Empfehlungen und Anregungen eines PCGK formulieren gesetzesausfüllende Regelungen zur Nutzung verschiedener durch das Gesetz offenbleibender Handlungsräume. Es können zuvor ungeschriebene Regeln transparent gemacht, Maßstäbe pflichtgemäßer Unternehmensleitung und -überwachung ausdifferenziert und Hilfestellungen für die Gestaltung der Public Corporate Governance gegeben werden (Papenfuß, 2013; Papenfuß & Haas, 2021).

Daneben wird in der Literatur eine Verhaltenssteuerungsfunktion genannt, wonach ein Kodex durch seine komprimierte Wiedergabe der in Gesetzen verankerten Verhaltensvorschriften als auch durch seine Empfehlungen und Anregungen einen Beitrag zu den angestrebten Handlungen der Beteiligten leisten soll (Budäus & Srocke, 2003). Im spezifischen Kontext von öffentlichen Unternehmen kann ein PCGK zu einem rollenkonformen Verhalten zwischen Gesellschaftern und Unternehmen im Sinne der öffentlichen Aufgabenerfüllung beitragen und dabei die jeweiligen Freiheitsgrade bestmöglich sicherstellen (Papenfuß, 2019).

Die Erfordernisse und Chancen eines PCGK in den Gebietskörperschaften werden einschlägig betont (vgl. für eine Übersicht zu Zitate Papenfuß, 2013, sowie die Internetseite pcg-musterkodex.de). Zusammenfassend lassen sich die Ziele und Potenziale, die in einer Gebietskörperschaft mit dem jeweiligen PCGK realisiert werden können, wie folgt zusammenfassen (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Papenfuß, 2013):

- Beitrag zu einem rollenkonformen Verhalten zwischen Gesellschaftern und Unternehmen im Sinne der öffentlichen Aufgabenerfüllung bei jeweiligen Freiheitsgraden
- Verbesserung der Entscheidungsvorbereitung für die demokratisch legitimierten Verantwortlichen
- Impulse zu möglichen Herangehensweisen an zahlreiche fachliche Fragen der Public Corporate Governance für alle mit diesem Themenfeld befassten Akteursgruppen
- Public Corporate Governance Kodex ideal, um „Spielregeln“ abzustimmen und einzelne Instrumente und Maßnahmen zu adressieren
- Einhaltung vordefinierter Entscheidungsabläufe bei den beteiligten Akteuren/-innen
- anforderungsgerechte Mandatsbetreuung
- klare Standards und Regelungen für die Beteiligungssteuerung und Unternehmensführung/-aufsicht
- anforderungsgerechter Informationsaustausch und anforderungsgerechte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Unternehmen und Verwaltung
- gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung
- anforderungsgerechte Zusammenarbeit zwischen Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan
- Qualität, Effizienz und Professionalität im öffentlichen Beteiligungsmanagement
- nachhaltige Sicherung des öffentlichen Interesses und Ausrichtung der öffentlichen Unternehmen am öffentlichen Auftrag
- Zielerreichung (Effektivität) und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben
- Hilfe für Gebietskörperschaften und Unternehmen, sich mit gelebter guter Public Corporate Governance als attraktive Arbeitgeber im Wettbewerb zu präsentieren
- übergreifende Stärkung des Bewusstseins für verantwortungsvolle Public Corporate Governance in der gesellschaftspolitischen Diskussion
- Beitrag zur Stärkung des Vertrauens von Gesellschaftern und Investoren sowie von den Beschäftigten öffentlicher Unternehmen in die öffentliche Hand
- Beitrag zur Stärkung des Vertrauens von Bürger/-innen in den Staat und öffentliche Unternehmen, von Bürgernähe sowie von politischer Kultur



3 Comply-or-explain Prinzip als zentraler Wirkungsmechanismus für einen PCGK

Das comply-or-explain Prinzip ist ein national und international einschlägig anerkannter Reflexions- und Wirkmechanismus, der viele Potenziale bietet sowie im öffentlichen und privaten Sektor in verschiedenen Themenbereichen und Politikfeldern eingesetzt wird (Europäische Kommission, 2014). Daher ist es anforderungsgerecht und zieladäquat, dieses Prinzip in einem PCGK zu verankern. Aufgrund des comply-or-explain Prinzips und der hierdurch vorgesehenen situationsgerechten Entscheidungsfreiheit und Flexibilität ist es sowohl im Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) als auch in den jeweiligen PCGKs in den Gebietskörperschaften sehr gut möglich, Empfehlungen auch für sehr unterschiedliche Unternehmen zu formulieren, die sich zum Beispiel in Bezug auf folgende Faktoren unterscheiden können: Unternehmensgröße, Rechtsform, fakultatives/gesetzlich vorgeschriebenes Aufsichtsorgan etc.

Das comply-or-explain Prinzip sieht ausdrücklich vor, von Empfehlungen situationsgerecht abweichen zu können. Eine Abweichung von einer Empfehlung ist nicht als Mangel zu verstehen; sie ist in begründeten Fällen Ausdruck guter Public Corporate Governance. Abweichungen müssen vom Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan jährlich in einer Entsprechenserklärung veröffentlicht und die Abweichung bzw. die stattdessen gewählte Lösung nachvollziehbar begründet und offengelegt werden (Budäus & Srocke, 2003; Hartmann & Zwirner, 2015; Papenfuß, 2021).

Das comply-or-explain Prinzip und die Entsprechenserklärungen sind explizit keine unnötige Bürokratie. Für verantwortungsvolle Unternehmensführung müssen die im PCGK formulierten Grundsätze auch unabhängig vom PCGK im Alltag in den jeweiligen Aufgabenbereichen ohnehin reflektiert, diskutiert und entschieden werden. Das Verfassen einer Entsprechenserklärung ist ein Schritt eines ohnehin erforderlichen Prozesses, der, wie auch in anderen Bereichen über Berichtsinstrumente vielfach praktiziert, die Reflexion noch bewusster und präziser machen soll. Sachgerecht erstellt, liefert eine Entsprechenserklärung alltagsnützliche Informationen und eine wertvolle Basis für zielorientierte Dialoge zwischen den Beteiligten. Beispielgebende Entsprechenserklärungen mit präzisen Kurzbegründungen zeigen, wie dies in aussagekräftiger, knapper Form möglich ist.

Ein PCGK intendiert explizit keine verstärkte Regelsteuerung, sondern gerade die Aufrechterhaltung situationsgerechter Entscheidungsspielräume. Ein vollumfängliches Verständnis des comply-or-explain Prinzips und eine gelebte Abweichungskultur in begründeten Fällen sowie eine sachgerechte Interpretation und Nutzung von Entsprechenserklärungen ist in der Praxis von hervorstechender Bedeutung (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Papenfuß, 2013).¹

4 Überblick über eine mögliche Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance in einer Gebietskörperschaft

In jeder Gebietskörperschaft ist eine übersichtliche und widerspruchsfreie Konzeption der Public Corporate Governance erforderlich. Hierfür wird zunächst ein Dachdokument „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungssteuerung“ benötigt. Dieses enthält an erster Stelle einen PCGK, danach kann eine Beteiligungsrichtlinie folgen. Als Anlagen sind unter anderem Muster für verschiedene Verträge, Satzungen, Geschäftsordnungen für Aufsichts-/Geschäftsführungsorgane, Quartalsberichte und Instrumente, Berufungsrichtlinien, sowie Merkblätter zu Erklärungen bei Interessenkonflikten zweckmäßig.

Eine Beteiligungsrichtlinie ist explizit kein Ersatz für einen PCGK. Dieser richtet sich insbesondere auch an die Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Public Corporate Governance sowie Wertmaßstäbe. Demgegenüber gibt eine Beteiligungsrichtlinie administrative Hinweise für die Verwaltung und die von der öffentlichen Hand entsandten/benannten Vertreter/-innen. Sie hat eher den Charakter einer „Behördenanweisung“ mit noch detaillierteren und formalrechtlichen geprägten Regelungen. Ein weiterer wichtiger Unterschied ist das comply-or-explain Prinzip, das anforderungsgerecht und für alle Adressatengruppen (z. B. auch Geschäftsführungsorgane, GO) nur in einen PCGK integriert werden kann.

So sieht das auch der Deutsche Städtetag: „Der Kodex kann durch Beteiligungsrichtlinien ergänzt werden.“ (Deutscher Städtetag, 2017) Das Bundesministerium der Finanzen betont auf seiner Internetseite: „Herzstück ist der Public Corporate Governance Kodex [...]“ und hat die Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance mit Public Corporate Governance und Beteiligungsrichtlinie – wie andere Gebietskörperschaften auch – wie hier veranschaulicht gestaltet.²

¹ Zu abgegebenen Entsprechenserklärungen zu den jeweiligen PCGKs in den Gebietskörperschaften soll es auch im Kontext der Expertenkommission D-PCGM weitere fundierte Analysen geben und Entsprechenserklärungen mit besonders überzeugenden Abweichungsbegründungen sollen im Sinne verantwortungsvoller Unternehmensführung ausgezeichnet und gelobt werden. Gebietskörperschaften, Unternehmen und alle mit der Public Corporate Governance befassten Akteure/-innen sind fortlaufend eingeladen, Entsprechenserklärungen bei der Expertenkommission D-PCGM einzureichen (mailto:kontakt@pcg-musterkodex.de).

² Bundesministerium (2021): Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, hier abrufbar: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/grundsaeetze-guter-unternehmens-und-aktiver-beteiligungsfuehrung.html (abgerufen am 31. Mai 2021).

5 Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM)

Während die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex einen einheitlichen Kodex für alle börsennotierten Unternehmen formuliert und durch § 161 AktG gesetzlich verankert hat, besteht für öffentliche Unternehmen kein einheitlicher PCGK. Jede Gebietskörperschaft kann selbstständig entscheiden, ob sie einen PCGK einführen und wie sie diesen ausgestalten möchte. In diesem Kontext zeigen deutschlandweite Analysen von PCGKs, dass in allen zentralen Regelungsfeldern erhebliche Gestaltungsunterschiede vorliegen. Dies betrifft sowohl die konzeptionellen Grundsätze in den Kodizes als auch die praktischen Vorgehensweisen. Beispiele dafür sind etwa Verantwortlichkeiten und Abläufe bei der Entwicklung von Unternehmensstrategien und -zielen, der Zielvereinbarung zwischen Gebietskörperschaft und Geschäftsführungen, den Berichtsinhalten der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat sowie der Vermeidung und Offenlegung von Interessenkonflikten (Papenfuß, 2013). Zahlreiche Autoren/-innen haben die Uneinheitlichkeit von PCGKs kritisiert und die Entwicklung des D-PCGM empfohlen (Budäus & Srocke, 2003; Papenfuß, 2017).³

Sowohl für börsennotierte Unternehmen mit der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex als auch für Familienunternehmen wurden hochrangige Kommissionen zur Entwicklung und Evaluation der jeweiligen Corporate Governance Kodizes gebildet. Für die Public Corporate Governance bestand hier ein relevanter, drängender und nicht anderweitig abgedeckter Bedarf.

Im Vergleich zum Deutschen Corporate Governance Kodex für börsennotierte Unternehmen und der hierfür zuständigen Regierungskommission gibt es in der Public Corporate Governance zahlreiche Besonderheiten.

So ist unter anderem das Feld „Gesellschafter“ mit den politischen Organen und dem Organisationselement Beteiligungsmanagement komplett anders zu gestalten als im Feld für börsennotierte Unternehmen. Zudem müssen zahlreiche Aspekte demokratischer Legitimation in Governance- und Steuerungsprozessen berücksichtigt werden. Auch in zahlreichen anderen Feldern sind aufgrund des konstitutiven öffentlichen Zwecks und der Ausrichtung der Unternehmen am öffentlichen Auftrag spezifische situationsgerechte Regelungen erforderlich.

Der D-PCGM umfasst Grundsätze zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Aufsicht von und in öffentlichen Unternehmen, die in Praxis und Wissenschaft als einschlägig eingestuft werden, sowie Hinweise auf gesetzliche Vorschriften und Vorgaben (Expertenkommission D-PCGM, 2022). Für Akteursgruppen in Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen, die mit der Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK betraut sind, soll der D-PCGM als ein fundiert ausgearbeitetes Unterstützungsangebot dienen. Bei der gemeinschaftlichen Erarbeitung von Regelungen vor Ort in den jeweiligen Gebietskörperschaften soll der D-PCGM gezielt für Vergleiche und als Diskussionsbasis genutzt werden.

Für den D-PCGM kann der Begriff „Muster“ im Sinne einer Leitlinie oder einer Vorlage oder auch als Handreichung und „Instrumentenkasten“ verstanden werden. Er ist nicht als Ersatz für den PCGK einer Gebietskörperschaft vorgesehen, der jeweils vor Ort entwickelt und vom zuständigen politischen Gremium (z. B. Stadtrat, Landtag) verabschiedet wird. Er dient vielmehr als systematisch entwickelte Unterstützung für die Erarbeitung eines für die jeweilige Gebietskörperschaft als situationsgerecht empfundenen PCGK bzw. dessen Überarbeitung.

³ Vgl. zusätzlich eine Übersicht bei Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden, und die Übersicht auf der Internetseite des D-PCGM pcg-musterkodex.de.

Durch die fundierte Herleitung soll der D-PCGM übergreifenden Mehrwert und Arbeitserleichterungen im Alltag bieten. Ziele sowie ganzheitliche und individuelle Vorteile sind:

- Unterstützung bei der Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK
- hilfreiche und nützliche Beiträge für einen Austausch im Arbeitsalltag zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Public Corporate Governance sowie Impulse zu möglichen Herangehensweisen an zahlreiche Governance-Fragen für alle mit der Thematik befassten Akteursgruppen mit dem Ziel einer nachhaltigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben
- Bündelung von Erfahrungen und Kompetenzen sowie fundierte und neutrale Grundlage für die Diskussion und Etablierung anforderungsgerechter Regelungen im Public Corporate Governance Kodex einer Gebietskörperschaft
- Arbeitserleichterungen und Zeitersparnisse für verschiedene Personen und Personengruppen in den Gebietskörperschaften und Unternehmen
- Beitrag zu einem rollenkonformen Verhalten zwischen Gesellschaftern und Unternehmen im Sinne der öffentlichen Aufgabenerfüllung bei jeweiligen Freiheitsgraden
- übergreifende Stärkung des Bewusstseins für verantwortungsvolle Public Corporate Governance und des gerechtfertigten Stellenwerts des Themas in der gesellschaftspolitischen Diskussion
- Beitrag zur Stärkung des Vertrauens von Bürger/-innen in die öffentliche Hand und öffentliche Unternehmen
- Beitrag zur Stärkung des Vertrauens von Gesellschaftern und Investoren sowie von den Beschäftigten öffentlicher Unternehmen in die öffentliche Hand

6 Relevanz von Risikomanagementsystem, internem Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management-System für die Umsetzung des comply-or-explain Prinzips

Governance-Systemen wie dem Risikomanagementsystem, dem internen Revisions-/Kontrollsystem und dem Compliance-Management-System wird vielfach eine bedeutende Rolle zugesprochen und sie erfahren seit Jahren eine verstärkte Aufwertung sowohl durch interne Aufsichtsorgane als auch durch Regulatoren und Gesetzgeber (Galotti et al., 2019). So hat der Gesetzgeber beispielsweise mit dem Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG), das als Reaktion auf den Wirecard-Skandal verabschiedet wurde, wesentliche Neuerungen für Unternehmen und Abschlussprüfer in den Bereichen Corporate Governance, Rechnungslegung und Abschlussprüfung geschaffen. Für den Vorstand einer börsennotierten Gesellschaft wurde etwa durch § 91 Abs. 3 AktG⁴ die Pflicht zur Einrichtung eines angemessenen und wirksamen internen Kontroll- und Risikomanagementsystems explizit definiert.

Entsprechend der Relevanz dieser Governance-Systeme formuliert auch die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex für börsennotierte Unternehmen, dass zur Sicherstellung eines verantwortungsvollen Umgangs mit den Risiken der Geschäftstätigkeit ein geeignetes und wirksames internes Kontroll- und Risikomanagementsystem grundsätzlich notwendig ist. Der Vorstand hat darüber hinaus für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der internen Richtlinien zu sorgen und auf deren Beachtung im Unternehmen hinzuwirken (Compliance).

In der vorliegenden Neufassung des DCGK geht die Regierungskommission sogar noch weiter und empfiehlt, die wesentlichen Merkmale des internen Kontroll- und Risikomanagementsystems im Lagebericht zu beschreiben und zur Angemessenheit und Wirksamkeit dieser Systeme Stellung zu nehmen (Empfehlung A.5). Hierbei wird neben der Rechnungslegung auch insbesondere Bezug auf das Thema Nachhaltigkeit genommen. Der Sachverstand auf dem Gebiet Rechnungslegung soll in besonderen Kenntnissen und Erfahrungen in der Anwendung von Rechnungslegungsgrundsätzen und interner Kontroll- und Risikomanagementsysteme bestehen (Empfehlung D.3).

⁴ Fassung aufgrund des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 07.08.2021 (BGBl. I S. 3311), in Kraft getreten am 12.08.2021.

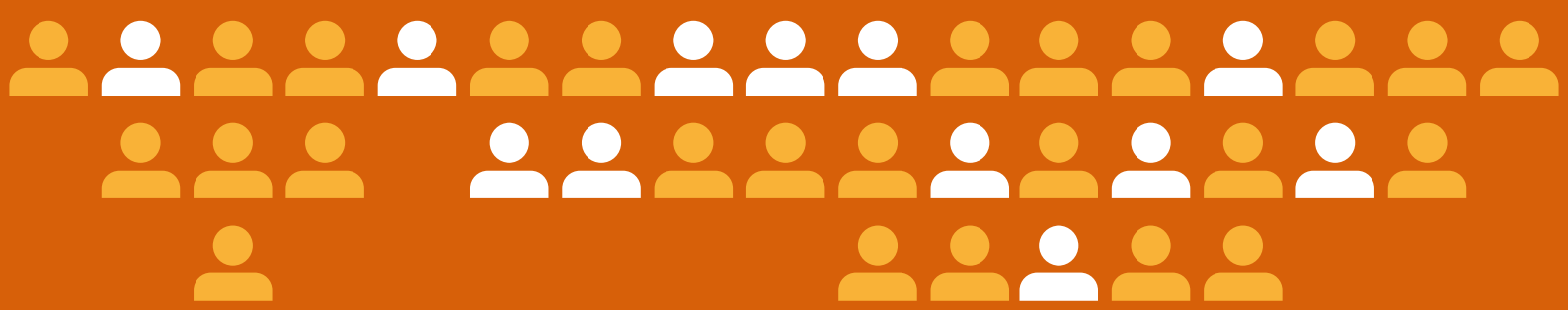
Öffentlichen Unternehmen wird in einschlägiger Literatur die Einführung von Governance-Systemen entsprechend zu börsennotierten Unternehmen empfohlen (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Papenfuß & Eulerich, 2013; Schedler et al., 2016; World Bank, 2014). Die Ausgestaltung und Organisation dieser sollen die Unternehmensorgane bei der Ausübung ihrer unterschiedlichen Verantwortlichkeiten unterstützen sowie relevante Informationsasymmetrien und Möglichkeiten für opportunistisches Verhalten abbauen bzw. einschränken (OECD, 2015; Papenfuß, 2013). Dem Geschäftsführungsorgan sollte darüber hinaus die Sicherstellung der Compliance und die Einrichtung eines Compliance-Management-Systems einschließlich eines Hinweisgebersystems für Beschäftigte und Dritte obliegen (Deutscher Städtetag, 2017; Expertenkommission D-PCGM, 2022; OECD, 2015; Schedler et al., 2016).

Ziel von Risikomanagementsystemen, internen Revisions-/Kontrollsystemen und Compliance-Management-Systemen ist es, die Risiken aus den zunehmend komplexer werdenden Unternehmensprozessen sachgerecht zu adressieren und Wirtschaftsskandalen vorzubeugen. Entsprechend sind Unternehmen in Deutschland dazu angehalten, ihre Governance-Systeme kontinuierlich zu überwachen, insbesondere hinsichtlich ihrer Wirksamkeit. Hier wird allerdings oft davon ausgegangen, dass der

Jahresabschlussprüfer beispielsweise das interne Kontrollsystem prüft und somit eine Überwachungsaufgabe wahrnimmt. Die Abschlussprüfungstätigkeiten beziehen sich jedoch nur auf ausgewählte rechnungslegungsbezogene Risiken und damit nur auf Teilaspekte des internen Kontrollsystems. Eine Überwachung, wie sie vom Gesetzgeber und anderen gefordert wird, findet durch den Jahresabschlussprüfer nicht statt. Richtig implementiert haben Governance-Systeme einen umfassenden Nutzen, verursachen im Regelfall keinen umfangreichen dokumentarischen Zusatzaufwand und führen neben der Sicherstellung von Abläufen und Prozessen häufig zu Effizienzgewinnen und damit zu Einsparpotenzialen.

Es ist davon auszugehen, dass Regularien und Gesetze zur Einführung und Überwachung von Governance-Systemen im Sinne einer Good Governance für den öffentlichen Sektor zukünftig noch stärker gefordert werden. Bestehende Governance-Systeme sollten daher dringend überarbeitet werden, um das Fundament für künftige Anforderungen zu legen. Hierfür können PCGKs auf Regelebene vorgeben, wie Governance-Systeme eingeführt und genutzt werden sollen. Indem die Unternehmen in den Entsprechenserklärungen über die diesbezügliche Umsetzung berichten, trägt das comply-or-explain Prinzip auf Führungsebene der Unternehmen zu einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Thema Good Governance bei.





D Konzeptionelles Design und methodisches Vorgehen

1 Qualitätsmodell zur Inhaltsanalyse von PCGKs

Zur Analyse der Regelungsqualität der PCGKs, zum comply-or-explain Prinzip sowie zu den Governance-Systemen im Regelungsfeld „Risikomanagementsystem, internes Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management-System“ wird ein Qualitätsmodell herangezogen, welches eine differenzierte Analyse der Verbreitung von Regelungen bzw. von Diffusionsmustern in PCGKs und deren Qualität ermöglicht (Budäus & Srocke, 2003; Cuomo et al., 2016; Papenfuß & Haas, 2021; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Ruter & Müller-Marqués Berger, 2005). Das Qualitätsmodell berücksichtigt ausschließlich international anerkannte Governance-Standards, sodass die Kriterien von jeder Gebietskörperschaft in Deutschland und auf allen föderalen Ebenen erfüllbar sind.⁵ Konkret wird eine quantitative Inhaltsanalyse der PCGKs durchgeführt und Kriterien aus den für den Kontext der vorliegenden Studie relevanten Regelungsfeldern des Qualitätsmodells herangezogen (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021, 2022). Hierbei werden zur Analyse der Qualität von PCGKs hinsichtlich der Verankerung und inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen acht Qualitätskriterien genutzt. Hinsichtlich der Qualität des Risikomanagementsystems und des internen Revisions-/Kontrollsystems werden sechs Kriterien und hinsichtlich des Compliance-Management-Systems drei Kriterien angelegt.

Ein Kriterium gilt dann als erfüllt, wenn die geforderten Standardinhalte vollständig im PCGK enthalten sind und die Formulierung dem geforderten Grad der Verbindlichkeit entspricht. Kodizes können Regelungen als verbindliche Vorgabe (müssen), als Empfehlung (sollen) oder als Anregung (sollten oder können) vorgeben. Weicht ein

öffentliches Unternehmen von einer Anregung ab, wird in der Regel keine entsprechende Offenlegung in der Entsprechenserklärung gefordert, weswegen Regelungen mit diesem Verbindlichkeitsgrad durchgängig mit 0 kodiert werden. Dies entspricht auch dem Ansatz im D-PCGM, der einen Verzicht auf Anregungen vorsieht (Expertenkommission D-PCGM, 2022). Ist eine Regelung als verbindliche Vorgabe formuliert und hat demnach einen höheren Verbindlichkeitsgrad als eine Empfehlung, wird das angelegte Qualitätskriterium als erfüllt angesehen und mit 1 kodiert. Die Kriterien sind gleich gewichtet und entsprechen somit der gängigen Forschungspraxis (Black, de Carvalho, Khanna, Kim, & Yurtoglu, 2017). Die Kriterien wurden binär kodiert (1: erfüllt; 0: nicht erfüllt). Die Kodierung erfolgte händisch und zur Gewährleistung der Reliabilität wurden einige PCGKs unabhängig voneinander von zwei Personen kodiert, zudem wurde eine regelmäßige Prüfung der Ergebnisse durchgeführt.

2 Qualitätsmodell zur Analyse von Entsprechenserklärungen

Zur Messung der Qualität der Entsprechenserklärungen werden zunächst bei den Gebietskörperschaften die zu untersuchenden öffentlichen Unternehmen in Beteiligungsberichten identifiziert. Hier werden öffentliche Unternehmen mit einem unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligungsanteil der Gebietskörperschaft von mindestens 50 % ermittelt und davon die zehn größten Unternehmen (Bilanzsumme) mit eigener Internetseite betrachtet. Über dieses Vorgehen werden insgesamt 240 Unternehmen analysiert und durch die Methodik wird ein wissenschaftlich fundierter und systematischer Analyserahmen mit aussagekräftigen Erkenntnissen gewährleistet.

⁵ Für eine ausführliche Erläuterung und Begründung des Qualitätsmodells vgl. Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a.

⁶ Zum Zeitpunkt der Datenerhebung lagen noch nicht für alle untersuchten Unternehmen die Entsprechenserklärungen für das Geschäftsjahr 2020 vor.

Im nächsten Schritt werden auf den Homepages der Unternehmen und der Gebietskörperschaften sowie im Bundesanzeiger die Entsprechenserklärungen der Unternehmen für das Geschäftsjahr 2019 erhoben.⁶ Zum Zeitpunkt der Datenerhebung waren von einzelnen Unternehmen zwar die Entsprechenserklärungen für das Geschäftsjahr 2019 veröffentlicht, aber noch nicht für das Geschäftsjahr 2020. Um allen Unternehmen die Möglichkeit zur Aufnahme in die Analyse zu ermöglichen, wurden daher bei allen Unternehmen die Entsprechenserklärungen für das Geschäftsjahr 2019 erhoben. Durch eine quantitative Analyse werden verschiedene Kriterien zur Qualitätsmessung der Entsprechenserklärungen angewendet. Die Befunde können Aufschlüsse darüber geben, wie öffentliche Unternehmen die Governance-Praxis reflektieren. Insgesamt werden acht Kriterien hinsichtlich der Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen und sechs Kriterien hinsichtlich der Qualität von Abweichungsbegründungen genutzt. Die Kriterien orientieren sich maßgeblich an den Empfehlungen der Expertenkommission D-PCGM, der Europäischen Kommission (2014) sowie der einschlägigen Literatur (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Shrives & Brennan, 2015, 2017). Die Kodierung folgt dem in Kapitel D.1 geschilderten Vorgehen.

3 Empirisches Vorgehen

Für die Analyse sind Gebietskörperschaften aus allen föderalen Ebenen und allen Bundesländern vertreten. Durch diese Auswahl ist gewährleistet, dass ein bundesweiter repräsentativer Querschnitt relevanter Unternehmen bedeutender Gebietskörperschaften berücksichtigt wird und verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse erlangt werden können. Mittlerweile wurden in Deutschland in rund 60 Gebietskörperschaften auf allen föderalen Ebenen PCGKs eingeführt. Für die Untersuchung werden der Bund, die acht Bundesländer mit PCGK sowie von den 16 Flächenbundesländern die größte Stadt mit PCGK betrachtet. Verfügt die größte Stadt in einem Bundesland über keinen PCGK, wird die nächstgrößte Stadt mit PCGK betrachtet. In einem Flächenbundesland gibt es keine Stadt mit PCGK, womit das Sample insgesamt auf 24 Gebietskörperschaften kommt. Hieraus resultiert auch eine für die Analysen aufschlussreiche Spreizung bei der Größe der Städte, sodass sich sowohl kleinere als auch größere Städte im Sample befinden. Da diese Studie auf eine strukturelle Auseinandersetzung mit den Befunden abzielt, wird auf die Veröffentlichung der Klarnamen der Gebietskörperschaften verzichtet.





E Empirische Befunde der Inhaltsanalyse von PCGKs

In diesem Kapitel wird die Regelungsqualität von PCGKs hinsichtlich des comply-or-explain Prinzips sowie der Governance-Systeme für Risikomanagement, interne Revision/Kontrolle und Compliance-Management untersucht. Dies ist Voraussetzung für die Einordnung der empirischen Befunde und die Ableitung von Handlungsperspektiven zum ersten Teilziel der Studie. Die nachfolgenden Tabellen bieten einen Überblick über die Auswertung der Qualitätskriterien, die an die PCGKs der Gebietskörperschaften angelegt wurden. Auf dieser Datenbasis erfolgt eine differenzierte Analyse von Diffusionsmustern anerkannter Governance-Standards in PCGKs.

1 Vergleich von PCGKs hinsichtlich der Verankerung und inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen

Für die empirische Untersuchung der Qualitätskriterien zur Verankerung und inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen in den PCGKs wurden acht Kriterien des Qualitätsmodells herangezogen (siehe Anlage 1: Auszug aus dem Qualitätsmodell zur vergleichenden Analyse von PCGKs). Tabelle 1 bietet einen Überblick über die Ergebnisse. Über die föderalen Ebenen hinweg erfüllen die PCGKs durchschnittlich 53,1 % der angelegten Kriterien. Keiner der betrachteten PCGKs erfüllt alle Kriterien, wobei jedes Kriterium von mindestens einem PCGK erfüllt wird. Der PCGK des Bundes beinhaltet eine Regelung zur jährlichen Abgabe einer Entsprechenserklärung mit einer Zukunftsorientierung sowie einer Abweichungsbegründung. Damit erfüllt er 62,5 % der Qualitätskriterien. Eine Regelung zur jährlichen Abgabe einer Entsprechenserklärung inklusive Abweichungsbegründung ist im Übrigen in allen PCGKs enthalten. Die PCGKs der Bundesländer erfüllen durchschnittlich 68,8 % der Kriterien.

Lediglich ein Kodex enthält eine Empfehlung, wonach sich die Gebietskörperschaft nur an Unternehmen beteiligen soll, die den PCGK in ihrer Unternehmensatzung als verbindlich festlegen. Die PCGKs der Städte bzw. Stadtstaaten erfüllen im Durchschnitt 44,2 % der Qualitätskriterien.

Trotz dieser evidenten Defizite lassen sich auch Positivbeispiele anführen. So wird beispielsweise in Ergänzung zum D-PCGM eine Orientierung für eine anforderungsgerechte Ausgestaltung von PCGKs geboten, etwa im PCGK des Landes Hessen. Dieser erfüllt 87,5 % der Qualitätskriterien. Es fehlt lediglich die Aussage, dass eine Abweichung nicht als Mangel zu verstehen ist. Diese sollte im Zuge einer Kodexevaluation noch aufgenommen werden. Der PCGK des Landes Nordrhein-Westfalen enthält bereits eine entsprechende Empfehlung, die als Orientierung dienen kann.

In der Gesamtbetrachtung werden nur etwas mehr als die Hälfte der angelegten Kriterien erfüllt. Es bestehen demnach bedeutsame Defizite in der Regelungsqualität hinsichtlich der Verankerung und inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen. Dies lässt bereits eine unzureichende Umsetzung des comply-or-explain Prinzips in öffentlichen Unternehmen vermuten. Besonders auffällig ist, dass weniger als die Hälfte der PCGKs eine Verankerung der Erklärungen in der Unternehmensatzung oder durch Gesellschafterbeschluss regeln. Dabei besitzt eine gesellschaftsrechtliche Verankerung zentrale Bedeutung für die Wirkungspotenziale und die Verbindlichkeit eines PCGK (Papenfuß, 2013). Erst durch eine solche Verankerung wird der Transparenz und Nachvollziehbarkeit als Leitmaxime der Public Corporate Governance auch in Bezug auf die Einhaltung des PCGK Rechnung getragen. Zudem wird die jährliche Entsprechenserklärung dadurch für den Gesellschafter bei Bedarf „erzwingbar“ (Ellerich, Schulte, & Radde, 2009).

Tab. 1 Qualität von PCGKs hinsichtlich der Verankerung und inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen¹

Gebietskörperschaftsebene		Bund	Bundesländer	Städte/ Stadtstaaten	Gesamt
Anzahl der untersuchten PCGKs		1	8	15	24
Regelung zur Verankerung der Entsprechenserklärung in der Unternehmenssatzung	Absolut	1	6	5	12
	in %	100,0 %	75 %	33,3 %	50,0 %
Regelung zur Abgabe einer Erklärung zur Unternehmensführung	Absolut	0	7	9	16
	in %	0,0 %	87,5 %	60,0 %	66,7 %
Regelung zur Zukunftsorientierung	Absolut	1	7	2	10
	in %	100,0 %	87,5 %	13,3 %	41,7 %
Regelung zur Abweichungsbegründung	Absolut	1	8	15	24
	in %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Regelung, dass Abweichung kein Mangel ist	Absolut	0	1	7	8
	in %	0,0 %	12,5 %	46,7 %	33,3 %
Regelung zur Verankerung bei neuen Beteiligungen	Absolut	0	1	5	6
	in %	0,0 %	12,5 %	33,3 %	25,0 %
Regelung zur Veröffentlichung der Entsprechenserklärung auf der Homepage	Absolut	1	8	6	15
	in %	100,0 %	100,0 %	40,0 %	62,5 %
Regelung zur dauerhaften Veröffentlichung der Entsprechenserklärungen auf der Homepage	Absolut	1	6	4	11
	in %	100,0 %	75,0 %	26,7 %	45,8 %
Gesamt	Absolut	5	44	53	102
	in %	62,5 %	68,8 %	44,2 %	53,1 %

¹ Wenn ein untersuchter PCGKs ein Kriterium nicht erfüllt, hat dies ausdrücklich nicht zu bedeuten, dass der entsprechende Aspekt gar nicht angesprochen wird. Vielmehr entsprechen die Formulierungen im PCGK in dem Fall nicht präzise genug den international anerkannten Governance-Standards und erfüllen somit nicht die angelegten Kriterien des Qualitätsmodells.

2 Vergleich von PCGKs hinsichtlich der Empfehlungen für das Risikomanagementsystem, internes Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management-System

Governance-Systeme wie ein Risikomanagementsystem, ein internes Revisions-/Kontrollsystem und ein Compliance-Management-System schaffen eine geeignete Umgebung dafür, dass geltende Vorschriften und Gesetze in ausreichendem Maß eingehalten werden können bzw. deren Einhaltung überwacht werden kann. Gerade auch für einen anforderungsgerechten Umgang mit dem comply-or-explain Prinzip wird diesen Systemen eine bedeutende Rolle zugesprochen. Für die empirische Untersuchung der Verankerung von Empfehlungen für Risikomanagementsysteme, interne Revisions-/Kontrollsysteme und Compliance-Management-Systeme in den PCGKs wurden sechs Kriterien des Qualitätsmodells herangezogen (siehe Anlage 1: Auszug aus dem

Qualitätsmodell zur vergleichenden Analyse von PCGKs). Tabelle 2 veranschaulicht die Ergebnisse der untersuchten Qualitätskriterien.

Der PCGK des Bundes enthält lediglich eine Empfehlung zur Einrichtung eines angemessenen Risikomanagements und Risikocontrollings im Unternehmen und erfüllt somit nur ein Qualitätskriterium. Sechs PCGKs auf Länderebene weisen ebenfalls eine Regelung dieser Art auf. In einem PCGK wird zudem eine Empfehlung zur Einführung eines wirksamen internen Revisions-/Kontrollsystems gegeben; in einem anderen PCGK ist eine Empfehlung zur Erteilung schriftlicher Prüfungsaufträge an die interne Revision enthalten. Die PCGKs auf Ebene der Bundesländer erfüllen ansonsten keines der anderen Qualitätskriterien. Des Weiteren wird auf Ebene der Städte bzw. Stadtstaaten jedes Kriterium von mindestens einem PCGK erfüllt. Die PCGKs dieser Ebene erfüllen damit durchschnittlich 35,6 % der angelegten Qualitätskriterien. Daraus ergibt sich eine Gesamterfüllungsquote über alle föderalen Ebenen hinweg von 28,5 %.

Die Einrichtung eines angemessenen Risikomanagements und -controllings im Unternehmen wird in 79,2 % der untersuchten PCGKs empfohlen. Mit wenigen Ausnahmen sind diesbezüglich also in fast jedem PCGK entsprechende Regelungen enthalten. Dies lässt vermuten, dass Risikomanagementsysteme in der Unternehmenspraxis verbreitet sind und die Unternehmen ihre Risikosituation kennen und auch wissen, ob bzw. wie diese Risiken gesteuert werden.

Die PCGKs erfüllen nur 18,3 % der Kriterien zum internen Revisions-/Kontrollsystem. Dies sind im Vergleich zum Risikomanagement deutlich weniger. Hier kommt die Vermutung auf, dass eine interne Revision entweder gar nicht überall eingerichtet ist oder diese ohne Ausrichtung auf die Unternehmensstrategie nur „vor sich hin prüft“. Auch interessant ist, dass sich in den PCGKs meist nur Empfehlungen zur Angemessenheit, aber nicht zur Wirksamkeit finden lassen. Doch wie kann man dann davon ausgehen, dass beispielsweise ein Risikomanagementsystem funktioniert, wenn in den PCGKs nichts zur Wirksamkeit formuliert ist?

In nur 8,3 % der untersuchten PCGKs wird empfohlen, dass die Leitung der Internen Revision mindestens einmal jährlich dem Aufsichtsorgan oder einem seiner Ausschüsse über die Arbeit der Internen Revision berichten soll. Dieser Befund deutet darauf hin, dass das Interesse an einer Revision auf Führungs-/Aufsichtsebene möglicherweise zu gering ist oder dass zu wenige wissen, welche wertvolle Hilfestellung Revisionen leisten können. Zudem stellt sich die Frage, wie es um die Überwachung der einzelnen Governance-Systeme bestellt ist, wenn die interne Revision nicht überall implementiert ist bzw. deren Prüfungsaktivitäten die Governance-Systeme nicht zwingend einschließen.

Angesichts dieser erheblichen Mängel in der Gestaltung von PCGKs muss auf eine nachhaltige Verbesserung der PCGKs und der Governance-Praxis in den Unternehmen hingewirkt werden. Positivbeispiele wie etwa der PCGK der Stadt Köln, der 83,3 % der Anforderungen erfüllt, zeigen, dass eine anforderungsgerechte Ausgestaltung möglich ist. Die PCGKs sollten zukünftig Empfehlungen dieser Art aufnehmen; entsprechende Formulierungsvorschläge sind im D-PCGM zu finden.

Tab. 2 Qualität von PCGKs hinsichtlich Risikomanagement und internem Revisions-/Kontrollsystem¹

Gebietskörperschaftsebene		Bund	Bundesländer	Städte/ Stadtstaaten	Gesamt
Anzahl der untersuchten PCGKs		1	8	15	24
Regelung zum wirksamen internen Revisions-/Kontrollsystem	Absolut	0	1	12	13
	in %	0,0 %	12,5 %	80,0 %	54,2 %
Regelung zur unabhängigen internen Revision	Absolut	0	0	3	3
	in %	0,0 %	0,0 %	20,0 %	12,5 %
Regelung zur Erteilung von Prüfaufträgen an die interne Revision	Absolut	0	0	1	1
	in %	0,0 %	0,0 %	6,7 %	4,2 %
Regelung zur schriftlichen Erteilung von Prüfaufträgen an die interne Revision	Absolut	0	1	2	3
	in %	0,0 %	12,5 %	13,3 %	12,5 %
Regelung zur Berichterstattung der Leitung der internen Revision an AO	Absolut	0	0	2	2
	in %	0,0 %	0,0 %	13,3 %	8,3 %
Zwischenergebnis zum internen Revisions-/Kontrollsystem	Absolut	0	2	20	22
	in %	0,0 %	5,0 %	26,7 %	18,3 %
Regelung zum angemessenen Risikomanagement	Absolut	1	6	12	19
	in %	100 %	75,0 %	80,0 %	79,2 %
Gesamt	Absolut	1	8	32	41
	in %	16,7 %	16,7 %	35,6 %	28,5 %

¹ Wenn ein untersuchter PCGKs ein Kriterium nicht erfüllt, hat dies ausdrücklich nicht zu bedeuten, dass der entsprechende Aspekt gar nicht angesprochen wird. Vielmehr entsprechen die Formulierungen im PCGK in dem Fall nicht präzise genug den international anerkannten Governance-Standards und erfüllen somit nicht die angelegten Kriterien des Qualitätsmodells.



Für die Untersuchung der PCGKs hinsichtlich der Empfehlungen zum Integritäts- und Compliance-Management wurden drei Kriterien des Qualitätsmodells herangezogen (siehe Anlage 1: Auszug aus dem Qualitätsmodell zur vergleichenden Analyse von PCGKs). Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 dargestellt.

Auch hier wurden auf allen föderalen Ebenen deutliche Mängel festgestellt. Im Durchschnitt erfüllen die PCGKs 27,8 % der Qualitätskriterien. Zwei der drei Kriterien werden weder vom PCGK des Bundes noch von einem PCGK der Bundesländer erfüllt. Der Bundes-PCGK erfüllt 33,3 % der Kriterien, während die PCGKs der Bundesländer 29,2 % und die PCGKs der Städte bzw. Stadtstaaten 26,7 % der Qualitätskriterien erfüllen. Bei Letzteren wird jedes der angelegten Kriterien von mindestens einem PCGK erfüllt.

Allerdings enthalten sieben PCGKs keine Empfehlungen in Einklang mit den Qualitätskriterien. Trotz dieser Defizite gibt es einzelne PCGKs mit einer hohen Qualität hinsichtlich des Integritäts- und Compliance-Managements; so erfüllen beispielsweise der Hamburger und der Kölner PCGK sämtliche Qualitätsanforderungen in dieser Hinsicht.

Die festgestellten Defizite lassen vermuten, dass der Großteil der Unternehmen kein anforderungsgerechtes Compliance-Management-System eingerichtet hat. Dies birgt jedoch unter anderem die Gefahr, aufgrund mangelnder thematischer Auseinandersetzung oder schlichter Nichteinhaltung gängiger Unternehmensrichtlinien im Falle eines Schadens keine ausreichenden Nachweise für eine Schuldentlastung erbringen zu können.

Tab. 3 Qualität von PCGKs hinsichtlich Compliance-Management¹

Gebietskörperschaftsebene		Bund	Bundesländer	Städte/ Stadtstaaten	Gesamt
Anzahl der untersuchten PCGKs		1	8	15	24
Regelung zur Compliance	Absolut	1	7	7	15
	in %	100,0 %	87,5 %	46,7 %	62,5 %
Regelung zur Einrichtung eines Compliance-Management-Systems	Absolut	0	0	2	2
	in %	0,0 %	0,0 %	13,3 %	8,3 %
Regelung zum Hinweisgeberschutz	Absolut	0	0	3	3
	in %	0,0 %	0,0 %	20,0 %	12,5 %
Gesamt	Absolut	1	7	12	20
	in %	33,3 %	29,2 %	26,7 %	27,8 %

¹ Wenn ein untersuchter PCGKs ein Kriterium nicht erfüllt, hat dies ausdrücklich nicht zu bedeuten, dass der entsprechende Aspekt gar nicht angesprochen wird. Vielmehr entsprechen die Formulierungen im PCGK in dem Fall nicht präzise genug den international anerkannten Governance-Standards und erfüllen somit nicht die angelegten Kriterien des Qualitätsmodells.

F Empirische Befunde der Qualitätsanalyse von Entsprechenserklärungen



Dieses Kapitel widmet sich dem Schwerpunkt der Studie: der qualitativen Analyse von Entsprechenserklärungen und der Ermittlung beispielgebender Entsprechenserklärungen mit sachgerechten Abweichungsbegründungen. Die nachfolgenden Tabellen bieten einen Überblick über die Auswertung der Qualitätskriterien, die an die Entsprechenserklärungen der untersuchten öffentlichen Unternehmen angelegt wurden.

1 Transparenz über die Verfügbarkeit von Entsprechenserklärungen

In der folgenden Auswertung der Qualität von Entsprechenserklärungen werden öffentliche Unternehmen betrachtet, die ihre Entsprechenserklärung auf der Unternehmenshomepage, im Jahresabschluss oder im Beteiligungsbericht der Gebietskörperschaft zur Verfügung stellen.

Tabelle 4 gibt Auskunft über die Anzahl der vorliegenden Entsprechenserklärungen. Auf Ebene des Bundes stehen Entsprechenserklärungen von allen zehn untersuchten Unternehmen zur Verfügung. Auf Ebene der Bundesländer stellen lediglich 55 % der Unternehmen eine Entsprechenserklärung zur Verfügung und auf Ebene der Städte bzw. Stadtstaaten sind es 38 % der betrachteten Unternehmen. In einzelnen Gebietskörperschaften wird von keinem der betrachteten Unternehmen eine Entsprechenserklärung zur Verfügung gestellt. Insgesamt können somit 111 Entsprechenserklärungen im Folgenden genauer analysiert werden.

Tab. 4 Verfügbarkeit von Entsprechenserklärungen

föderale Ebene	untersuchte Unternehmen	Verfügbarkeit von Entsprechenserklärungen	
		Absolut	in %
Bund	zehn Unternehmen je	10	100,0 %
Bundesländer	Gebietskörperschaft	44	55,0 %
Städte/ Stadtstaaten		57	38,0 %
Gesamt	240	111	46,3 %

Wo und wie die Unternehmen aktuell ihre Entsprechenserklärungen veröffentlichen, veranschaulicht Tabelle 5. Aus Governance-Perspektive kommt es nicht darauf an, dass eine Entsprechenserklärung in mehreren der abgefragten Quellen abgegeben wird; sinnvoller und kosteneffizienter ist vielmehr die Bereitstellung in einer zentralen Quelle. Ähnlich wie bei börsennotierten Unternehmen wird eine dauerhafte Veröffentlichung der Entsprechenserklärung auf der Unternehmenshomepage gefordert (Europäische Kommission, 2014; Expertenkommission D-PCGM, 2022). Diese Anforderung wird derzeit nur unzureichend erfüllt, obgleich das Internet von Unternehmen generell intensiv zur

Information der Öffentlichkeit genutzt wird. Die dauerhafte Veröffentlichung von Entsprechenserklärungen in diesem Kanal – entweder auf der eigenen Unternehmenshomepage oder zentral auf der Homepage der Gebietskörperschaft – kann dabei helfen, auf kosteneffiziente Weise Informationsasymmetrien abzubauen und das Vertrauen der Stakeholder zu stärken. Mit Blick auf die vorliegenden Befunde sollte zukünftig daher noch mehr Sorge dafür getragen werden, dass die Philosophie des PCGK hinsichtlich transparenter und aussagekräftiger Entsprechenserklärungen hinreichend umgesetzt wird (Papenfuß, 2013).

Tab. 5 Transparenz über die Verfügbarkeit von Entsprechenserklärungen

Gebietskörperschaftsebene		Bund	Bundesländer	Städte/ Stadtstaaten	Gesamt
Anzahl der untersuchten PCGKs		10	44	57	111
Die Entsprechenserklärung ist über die Unternehmenshomepage zugänglich.	Absolut	9	32	24	65
	in %	90,0 %	72,7 %	42,1 %	58,6 %
Die Entsprechenserklärung ist auf der Unternehmenshomepage dauerhaft (= mindestens drei Jahre) öffentlich zugänglich.	Absolut	9	21	23	53
	in %	90,0 %	47,7 %	40,4 %	47,7 %
Die Entsprechenserklärung ist im Jahresabschluss enthalten oder ein Querverweis zu einem anderen Ort der Veröffentlichung ist angegeben.	Absolut	8	16	14	38
	in %	80,0 %	36,4 %	24,6 %	34,2 %
Die Entsprechenserklärung ist im Beteiligungsbericht der Gebietskörperschaft verfügbar.	Absolut	0	0	38	38
	in %	0,0 %	0,0 %	66,7 %	34,2 %
Durchschnittliche Anzahl der erfüllten Kriterien	Absolut	6,5	17,3	24,8	48,5
	in %	65,0 %	39,3 %	43,5 %	43,7 %



2 Qualität der Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen

Für die Analyse der Qualität der Struktur und Gestaltung der 111 Entsprechenserklärungen werden acht Kriterien des Qualitätsmodells herangezogen (siehe Anlage 2: Qualitätsmodell zur vergleichenden Analyse von Entsprechenserklärungen). Die Ergebnisse sind in Tabelle 6 dargestellt.

Die Entsprechenserklärungen auf Ebene des Bundes erfüllen im Mittel 70 % der Anforderungen an die Qualität der Struktur und Gestaltung. Allerdings werden die einzelnen Anforderungen in unterschiedlichem Maße erfüllt. So informiert keine der Entsprechenserklärungen darüber, in welcher Aufsichtsorgan- oder Gesellschafterversammlungssitzung die Entsprechenserklärung beschlossen wurde. Alle Entsprechenserklärungen enthalten hingegen die Information, auf welchen Kodex und welche Fassung sie Bezug nehmen. Die Auswertung der Entsprechenserklärungen auf Ebene der Bundesländer zeigt eine durchschnittliche Erfüllungsquote von 70,7 %. Auch bei den Erfüllungsgraden der einzelnen Anforderungen fällt das Ergebnis ähnlich wie auf Bundesebene aus. Auf Ebene der Städte bzw. Stadtstaaten werden die Anforderungen im Durchschnitt hingegen nur zu 59,9 % erfüllt. So wird zwar jede Anforderung von mindestens einer Erklärung erfüllt, aber lediglich 17,5 % der Entsprechenserklärungen enthalten die Information, dass der für sie relevante Kodex in der Satzung oder durch Beschluss in der Gesellschafterversammlung verankert ist. Auch sind es lediglich 21,1 % der Entsprechenserklärungen, die darüber informieren, in welcher Aufsichtsorgan- oder Gesellschafterversammlungssitzung die Entsprechenserklärung beschlossen wurde.

Hinsichtlich der Qualität der Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen lässt sich feststellen, dass keine der analysierten Erklärungen alle Qualitätsanforderungen erfüllt. Als eine qualitativ hochwertige Entsprechenserklärung mit einer Erfüllungsquote von 87,5 % wurde die Entsprechenserklärung der Hypo Real Estate Holding GmbH identifiziert.

Um eine Verbesserung der Governance-Praxis sowie der Qualität von Entsprechenserklärungen zu erreichen, sollten Unternehmen in ihre Erklärungen künftig die Information aufnehmen, in welcher Aufsichtsorgan- oder Gesellschafterversammlungssitzung die Entsprechenserklärung beschlossen wurde. Die Entsprechenserklärung des Universitätsklinikums Tübingen, die eine solche Information beinhaltet, kann in dieser Frage als Positivbeispiel gewertet werden. Zusammen mit der Entsprechenserklärung der Hypo Real Estate Holding GmbH bietet sie damit eine gute Hilfestellung für die nachhaltige Verbesserung der Struktur- und Gestaltungsqualität von Entsprechenserklärungen.

In der Gesamtbetrachtung offenbaren die repräsentativen Befunde zur Qualität der Umsetzung des comply-or-explain Prinzips, dass die Entsprechenserklärungen öffentlicher Unternehmen die einschlägigen Anforderungen an die Struktur und Gestaltung häufig nicht erfüllen. Beispielgebende Entsprechenserklärungen liefern jedoch Anknüpfungspunkte, wie Informationen kurz, präzise und aussagekräftig verfasst werden können. Hinsichtlich der Qualität der Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen gibt es also noch viel Potenzial, das sich ohne besonderen Mehraufwand heben lässt, beispielsweise durch die einfache Nennung der Aufsichtsorgan- oder Gesellschafterversammlungssitzung, in der die Entsprechenserklärung beschlossen wurde. Dass nur 38,7 % der untersuchten Entsprechenserklärungen die Verankerung des Kodex in der Satzung oder durch Beschluss der Gesellschafterversammlung anführen, verwundert kaum. Schließlich hat die Analyse der Qualität von PCGKs zur Verankerung von Entsprechenserklärungen bereits gezeigt, dass weniger als die Hälfte der untersuchten PCGKs eine solche Verankerung vorschreiben.

Tab. 6 Qualität der Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen

Gebietskörperschaftsebene		Bund	Bundes- länder	Städte/ Stadtstaaten	Gesamt
Anzahl der untersuchten Entsprechenserklärungen	Absolut	10	44	57	111
Es wird erklärt, dass den Empfehlungen des Kodex entsprochen wurde, bzw. welche Empfehlungen nicht angewendet wurden und warum nicht.	Absolut	10	43	47	100
	in %	100,0 %	97,7 %	82,5 %	90,1 %
Es wird erklärt, dass den Empfehlungen des Kodex entsprochen wird oder welche Empfehlungen nicht angewendet werden und warum nicht.	Absolut	9	28	20	57
	in %	90,0 %	63,6 %	35,1 %	51,4 %
Es wird dargestellt, dass entweder allen Empfehlungen des Kodex entsprochen wurde, bzw. von wie vielen Empfehlungen abgewichen wurde.	Absolut	9	34	52	95
	in %	90,0 %	77,3 %	91,2 %	85,6 %
Es wird erläutert, dass der Kodex in der Satzung oder durch Beschluss in der Gesellschafterversammlung verankert ist.	Absolut	4	29	10	43
	in %	40,0 %	65,9 %	17,5 %	38,7 %
Es wird darüber informiert, in welcher Aufsichtsorgan- oder Gesellschafterversammlungssitzung die Entsprechenserklärung beschlossen wurde.	Absolut	0	1	12	13
	in %	0,0 %	2,3 %	21,1 %	11,7 %
Das Dokument wurde von Vertretern/-innen des Aufsichts- und/oder Geschäfts-führungsorgans unterzeichnet.	Absolut	4	26	18	48
	in %	40,0 %	59,1 %	31,6 %	43,2 %
Es wird erklärt, auf welchen Kodex sich die Entsprechenserklärung bezieht.	Absolut	10	44	57	111
	in %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Es wird erklärt, auf welche Fassung des Kodex sich die Entsprechenserklärung bezieht.	Absolut	10	44	57	111
	in %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Durchschnittliche Anzahl der erfüllten Kriterien	Absolut	7	31,1	34,1	72,3
	in %	70,0 %	70,7 %	59,9 %	65,1 %

3 Qualität von Abweichungsbegründungen

In der Analyse der Qualität der Abweichungsbegründungen wurden nur Entsprechenserklärungen von Unternehmen berücksichtigt, die von einem Kodex abgewichen sind und eine entsprechende Abweichungsbegründung abgegeben haben. Da 16 Entsprechenserklärungen keine Abweichungsbegründungen enthielten, reduziert sich die Anzahl der hier betrachteten Entsprechenserklärungen von 111 auf 95. Tabelle 7 bietet einen Überblick über die Analyseergebnisse.

Auf allen föderalen Ebenen sind Defizite festzustellen. Die Entsprechenserklärungen auf Bundesebene erfüllen im Mittel 59,3 % der Kriterien. In keiner dieser Entsprechenserklärungen wird erläutert, wie die alternativ gewählte Maßnahme zur Erreichung des eigentlichen Ziels der betreffenden Empfehlung beiträgt. Auf Ebene der Bundesländer wird diese Anforderung von einer Erklärung erfüllt. Die durchschnittliche Erfüllung der Kriterien auf dieser föderalen Ebene ist mit 55,8 % etwas niedriger. Noch geringer fällt sie mit 51,9 % auf Ebene der Städte bzw. Stadtstaaten aus. Keine der untersuchten Entsprechenserklärungen beschreibt, auf welchem Weg die Entscheidung für eine Abweichung von einer Empfehlung innerhalb des Unternehmens getroffen wurde.

Im Zuge der Analyse wurde auch betrachtet, welche Abweichungsbegründungen Bezug auf die Governance-Systeme für Risikomanagement, interne Revision/Kontrolle und Compliance-Management nehmen. 22,1 % der untersuchten Entsprechenserklärungen enthalten eine Abweichungsbegründung hinsichtlich der Empfehlungen zu diesen Governance-Systemen. Die Vermutung liegt nahe, dass dieser geringe Anteil auf das generelle Defizit bei den Regelungen zu Governance-Systemen zurückzuführen ist (siehe Kapitel E.2) bzw. darauf, dass in öffentlichen Unternehmen bislang nicht in ausreichendem Maße über Governance-Systeme reflektiert wird.

Die Entsprechenserklärung der Landeskreditbank Baden-Württemberg kann als Positivbeispiel zur Orientierung für die zukünftige Gestaltung von Abweichungsbegründungen dienen; sie erfüllt 83,3 % der angelegten Qualitätskriterien.

Lediglich ein Kriterium wird nicht erfüllt: Es fehlt die Information darüber, auf welchem Wege die Entscheidung für eine Abweichung von einer Empfehlung innerhalb des Unternehmens getroffen wurde. Um die Qualität von Abweichungsbegründungen zu erhöhen, sollte diese Information in jeder Abweichungsbegründung enthalten sein.

Insgesamt zeigen die Befunde, dass öffentliche Unternehmen selten Abweichungsbegründungen formulieren und somit die Möglichkeit zur freiwilligen Stellungnahme zum PCGK kaum nutzen. Es stellt sich die Frage, inwieweit das Thema Public Corporate Governance in den öffentlichen Unternehmen überhaupt angemessen reflektiert wird. Aufsichtsräte und Geschäftsführungen öffentlicher Unternehmen sollten sich einmal im Jahr in den Entsprechenserklärungen zu den Grundsätzen verantwortungsvoller Steuerung, Leitung und Überwachung äußern und eventuelle Abweichungen erklären und begründen. Dies sollte als Investition in gute Corporate Governance und nicht als zusätzliche Bürokratie angesehen werden.

Beispielgebende Entsprechenserklärungen mit präzisen Kurzbegründungen zeigen, wie die Umsetzung des comply-or-explain Prinzips in aussagekräftiger und knapper Form möglich ist. Ein PCGK zielt nicht explizit auf eine verstärkte Regelsteuerung ab, sondern dient der Aufrechterhaltung situationsgerechter Entscheidungsspielräume. Ein vollumfängliches Verständnis des comply-or-explain Prinzips und eine gelebte Abweichungskultur in begründeten Fällen sowie eine sachgerechte Interpretation und Nutzung von Entsprechenserklärungen sind in der Praxis von zentraler Bedeutung. Aufsichtsorgan und Gesellschafter sollten eine Praxis des Abhakens im Sinne einer rein formalen Erfüllung von Kriterien („Tick the box“) nicht zulassen, sondern müssen Entsprechenserklärungen mit hoher Qualität gewährleisten. Diese sind ein wichtiger Beitrag, um von Regeln und Buchstaben auf dem Papier zu einer gelebten Corporate Governance zu kommen. Transparente Entsprechenserklärungen mit guten Abweichungsbegründungen sollten daher bei der Fortschreibung von PCGKs auf der Tagesordnung ganz oben stehen.

Tab. 7 Qualität von Abweichungsbegründungen

Gebietskörperschaftsebene		Bund	Bundesländer	Städte/ Stadtstaaten	Gesamt
Anzahl der untersuchten Entsprechenserklärungen	Absolut	9	43	43	95
Die Regelungsziffer des Kodex wird offengelegt.	Absolut	8	33	33	74
	in %	88,9 %	76,7 %	76,7 %	77,9 %
Es wird erläutert, in welcher Weise von einer Empfehlung abgewichen wird.	Absolut	8	36	42	86
	in %	88,9 %	83,7 %	97,7 %	90,5 %
Die Gründe für das Abweichen werden dargelegt.	Absolut	7	31	17	55
	in %	77,8 %	72,1 %	39,5 %	57,9 %
Es wird erläutert, wie die stattdessen gewählte Maßnahme zur Erreichung des eigentlichen Ziels der betreffenden Empfehlung beiträgt.	Absolut	0	1	0	1
	in %	0,0 %	2,3 %	0,0 %	1,1 %
Falls die Abweichung zeitlich befristet ist, wird erläutert, wann das Unternehmen die betreffende Empfehlung einzuhalten beabsichtigt.	Absolut	9	43	42	94
	in %	100,0 %	100,0 %	97,7 %	98,9 %
Es wird beschrieben, auf welchem Wege die Entscheidung für eine Abweichung von einer Empfehlung innerhalb des Unternehmens getroffen wurde.	Absolut	0	0	0	0
	in %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Durchschnittliche Anzahl der erfüllten Kriterien	Absolut	5,3	24	22,3	51,7
	in %	58,9 %	55,8 %	51,9 %	54,4 %





G Best-Practice-Beispiele für die Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen sowie für Abweichungsbegründungen

In diesem Kapitel werden beispielgebende Entsprechenserklärungen hinsichtlich Struktur und Gestaltung sowie Abweichungsbegründungen vorgestellt. Als Best Practices können sie anderen Unternehmen dabei helfen, die eigenen Entsprechenserklärungen zu optimieren und eine nachhaltige Verbesserung der Abweichungskultur zu erlangen. Die Auswahl der Best Practices umfasst Unternehmen aller föderalen Ebenen (Bund, Bundesländer, Städte/Stadtstaaten) sowie unterschiedlicher Größe und Branchenzugehörigkeit. Dadurch wird offensichtlich, dass eine sachgerechte Abweichungskultur und damit eine anforderungsgerechte Umsetzung des comply-or-explain Prinzips in jedem öffentlichen Unternehmen möglich ist.

1 Best-Practice-Beispiele für die Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen

Die Entsprechenserklärung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein kann insbesondere hinsichtlich Struktur und Gestaltung als Vorbild dienen. In strukturierter Weise werden zunächst für jede Abweichung die entsprechende Regelungsziffer sowie der Wortlaut der Empfehlung angeführt. Dann folgt jeweils eine Erläuterung zur Art der Abweichung und abschließend wird eine Begründung für das Abweichen gegeben. Diese Struktur ermöglicht es, die gestellten Anforderungen an die Umsetzung des comply-or-explain Prinzips angemessen und in sehr übersichtlicher Form zu erfüllen. Auch die Entsprechenserklärungen der BWI GmbH und der Hamburgischen Investitions- und Förderbank weisen eine ähnliche Gestaltung auf und können ausdrücklich als Best Practice empfohlen werden.

2 Best-Practice-Beispiele für Abweichungsbegründungen

In puncto Abweichungsbegründung kann die Entsprechenserklärung der L-Bank als Referenz empfohlen werden. Darin wird zunächst eine Kurzbeschreibung der betreffenden Empfehlung mit Angabe der Regelungsziffer im PCGK angeführt, zum Beispiel: „Jahresabschlussprüfung: Betrauung mit Prüfungshandlungen von bisher an der Prüfung beteiligten Personen“. Dann wird die Art der Abweichung erläutert und eine kurze und präzise Begründung für das Abweichen gegeben. Abschließend wird beschrieben, wie die abweichende Governance-Praxis der L-Bank zur Verwirklichung des eigentlichen Ziels der Empfehlung des PCGK beiträgt: „Dadurch dass die Mitglieder des Prüfungsteams nach fünfjähriger Teamzugehörigkeit ausgetauscht werden, sind die Wahrung der Unabhängigkeit sowie die Prüfungsqualität dennoch sichergestellt und wird der Grundintention der Regelung Rechnung getragen.“ Die Entsprechenserklärung der L-Bank zeigt damit beispielgebend, wie mit präzisen Kurzbegründungen die Umsetzung des comply-or-explain Prinzips in aussagekräftiger und knapper Form möglich ist.

Die Entsprechenserklärung der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH liefert ebenfalls eine klare Abweichungsbegründung. Sie ist wie auch die Erläuterung der Art der Abweichung besonders ausführlich.

In der Entsprechenserklärung des Universitätsklinikums Heidelberg wird die Art und Weise, wie von der Empfehlung des PCGK abgewichen wird, zwar nicht so ausführlich erläutert, aber die Begründung für das Abweichen ist ausführlich und anforderungsgerecht. Es wird zudem angegeben, in welcher Aufsichtsratssitzung und aus welchen Gründen die Abweichungsentscheidung getroffen wurde. Die Angabe der Aufsichtsratssitzung, in der über ein Abweichen entschieden wurde, findet sich in den untersuchten Entsprechenserklärungen nur sehr selten, obwohl eine solche Angabe einschlägig gefordert wird.

3 Best-Practice-Beispiele für Abweichungsbegründungen bei Risikomanagementsystem, internes Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management-System

In der Entsprechenserklärung des Transportwerks Magdeburg Hafen GmbH wird ein Abweichen von einer Empfehlung zur internen Revision begründet. Neben dem Wortlaut wird auch die Ziffer der Empfehlung im PCGK angegeben und eine anforderungsgerechte Begründung gegeben: „[...] Wir [sind] zu dem Schluss gekommen, dass die Einrichtung einer eigenen Revisionsabteilung der Größe des Unternehmens nicht angemessen wäre.“ Zudem werden Hinweise auf die alternative Governance-Praxis („Gleichwohl werden vom Controlling auch Revisions-tätigkeiten wahrgenommen.“) und die Entscheidungsfindung hinsichtlich der Abweichung („In Abstimmung mit den Abschlussprüfern [...] sind wir zu dem Schluss gekommen, [...]“) gegeben. Diese Hinweise sollten zukünftig jedoch noch weiter konkretisiert werden.

Die House of Logistics & Mobility (HOLM) GmbH begründet in ihrer Entsprechenserklärung das Abweichen von der Einrichtung einer Stelle für Korruptionsprävention, die gemäß Empfehlung des PCGK der Geschäftsleitung unmittelbar unterstellt sein soll. Das Unternehmen begründet die Nichteinrichtung einer solchen Stelle damit, dass die diesbezügliche Wirksamkeit der bestehenden Strukturen und Prozesse von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigt worden seien und dass das Unternehmen für eine solche Stelle zu klein sei. Darüber hinaus werden die angesprochenen Strukturen und Prozesse – und damit die alternative Governance-Praxis – beschrieben: „Die Korruptionsprävention wird durch die vorliegenden Strukturen und Prozesse sichergestellt. Es wird darauf geachtet, dass sämtliche auftragsrelevanten Prozesse einer Mehrfachsicherung durch die fachlich versierten Beschäftigten, die entsprechenden Abteilungsleitungen sowie der Geschäftsführung unterliegen.“





H Handlungsperspektiven

1 Beitrag zur übergreifenden Weiterentwicklung der Governance-Kultur

Die Freiheitsgrade, die ein PCGK im Vergleich zu Gesetzen oder Richtlinien durch das comply-or-explain Prinzip den beteiligten Akteuren/-innen lässt, macht die Governance-Kultur zu einem besonders bedeutungsvollen Thema. Im Sinne einer verantwortungsvollen Unternehmensführung müssen die im PCGK formulierten Grundsätze im Alltag in den jeweiligen Aufgabenbereichen reflektiert, diskutiert und entschieden werden. Die Befunde der vorliegenden Studie haben vielfach unübersichtliche und unzureichend formulierte Abweichungsbegründungen sichtbar gemacht. Die unternehmenseigene Governance scheint entgegen der eigentlichen Philosophie eines PCGK von den Unternehmenslenker/-innen bislang nur unzureichend reflektiert zu werden. Diese Ausgangssituation macht es für den Kontext von öffentlichen Unternehmen zwingend notwendig, einen Wandel in der Unternehmens- und Verwaltungskultur im Umgang mit dem comply-or-explain Prinzip herbeizuführen und somit einen Beitrag zu einer übergreifenden Weiterentwicklung der Public Corporate Governance zu leisten. Die im Vergleich zum privaten Sektor fehlenden Sanktionierungsmöglichkeiten wie die gesetzliche Verankerung des Kodex oder der fehlende Kapitalmarktdruck, die börsennotierte Unternehmen zu einer anforderungsgerechten Reflexion der unternehmenseigenen Governance-Praxis bewegen können, machen die Erforderlichkeit des Kulturthemas gerade im öffentlichen Sektor zusätzlich erforderlich.

Gebietskörperschaften mit bestehendem PCGK und Gebietskörperschaften, in denen ein PCGK eingeführt werden soll, sollten sich demnach auch verstärkt mit einem Kulturwandel in den beteiligten Organisationen beschäftigen. Wie der Vorsitzende der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex konstatierte, wäre es „ein kolossales Missverständnis anzunehmen, dass Regeln es allein richten könnten.“

Zuerst und vor allem kommt es auf die Integrität der handelnden Personen an. [...] Es braucht Menschen, die das Richtige tun, auch wenn das Richtige nicht durch Regeln vorgegeben ist.“⁷ Die Unternehmens- und Verwaltungskultur hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen und wird auch zukünftig noch wichtiger für den Erfolg von Organisationen werden (Flensted-Jensen, 2006; Sackmann, 2017). Organisationskultur mag zwar als ein weicher Faktor angesehen werden, doch hängen Erfolg und Misserfolg von Organisationen bedeutend mit ihr zusammen (Richter, 2022; Sackmann, 2017). Mit Blick auf die enorme Bedeutung sowohl für den Erfolg der einzelnen Organisationen als auch für die Public Corporate Governance im Gesamten ist eine bewusste Auseinandersetzung mit kulturellen Aspekten eine lohnende Investition.

Dabei ist eine intensive wie kontinuierliche Auseinandersetzung mit dem comply-or-explain Prinzip auf dem Weg zu diesem Kulturwandel geboten und chancenreich. Das Verfassen einer Entsprechenserklärung ist ein Schritt eines ohnehin erforderlichen Prozesses, der, wie auch in anderen Bereichen über Berichtsinstrumente, vielfach praktiziert wird und die Reflexion noch bewusster und präziser machen soll. Sachgerecht erstellt, liefert eine Entsprechenserklärung alltagsnützliche Informationen und eine wertvolle Basis für zielorientierte Dialoge zwischen den Beteiligten. Beispielgebende Entsprechenserklärungen mit präzisen Kurzbegründungen zeigen, wie dies in aussagekräftiger, knapper Form möglich ist. Ein vollumfängliches Verständnis des comply-or-explain Prinzips und eine gelebte Abweichungskultur in begründeten Fällen sowie eine sachgerechte Interpretation und Nutzung von Entsprechenserklärungen ist in der Praxis von hervorstechender Bedeutung. Personen, die eine Führungsfunktion innehaben, kommt aufgrund der Spezifika von Arbeitsorganisationen eine besondere Rolle zu (Sackmann, 2017). Sie sollten „from the top“ zu einer nachhaltigen Verbesserung beitragen und eine reflektierte Governance-Kultur vorleben. Wichtig wird es dabei sein, Mitarbeiter/-innen als auch Führungskräfte zur Reflexion

⁷ Prof. Dr. Nonnenmacher, Vorsitzender der Regierungskommission deutscher Corporate Governance Kodex, auf der Konferenz Corporate Governance und Gesellschaftsrecht vom 4. April 2019 in Frankfurt am Main: <https://www.dcgk.de/de/kommission/die-kommission-im-dialog/deteilansicht/Rede-von-Prof-Dr-Nonnenmacher-auf-der-Konferenz-Corporate-Governance-und-Gesellschaftsrecht.html>, abgerufen am 2. Juni 2022.

ihrer bislang alltäglich gelebten Organisationskultur anzuregen. Aktuell bestehen jedoch noch erhebliche Zweifel daran, ob die Organisationskulturen regelmäßig und kritisch hinterfragt werden. Schedler und Proeller akzentuieren in diesem Kontext für den Verwaltungskontext: Das „Bewusstsein für Verwaltungskultur fehlt“ (Schedler & Proeller, 2011, S. 289).

Ein Kulturwandel bei allen beteiligten Akteuren/-innen und Organisationen im Umgang mit dem comply-or-explain Prinzip sollte dazu führen, dass qualitativ hochwertige Entsprechenserklärungen als Qualitätssiegel angesehen werden, die Wettbewerbsvorteile bringen und das Image von Unternehmen und Gebietskörperschaften fördern. Ein Kulturwandel kann somit einen wichtigen Beitrag dazu leisten, um von Regeln und Buchstaben auf dem Papier zu einer gelebten Corporate Governance zu kommen. Exemplarische Best Practices für Entsprechenserklärungen und Abweichungsbegründungen können als Innovationsmotor angesehen werden und sollten besondere Aufmerksamkeit erhalten.

2 Digitalisierungswege für eine alltagsrealistische und anforderungsgerechte Umsetzung des comply-or-explain Prinzips

Die Digitalisierung stellt den öffentlichen Sektor vor enorme Herausforderungen und sorgt für Veränderungen in allen Bereichen der Gesellschaft, Politik, Verwaltung und öffentlichen Unternehmen. Zwar werden im öffentlichen Sektor aktuell erhebliche Anstrengungen unternommen, sich den Herausforderungen durch die Digitalisierung zu stellen, doch geht die Digitalisierung des öffentlichen Sektors nur schleppend voran und bleibt weit hinter den Entwicklungen im privaten Sektor zurück (Fischer, 2019; Initiative D21 & TU München, 2021). Um die Digitalisierung erfolgreich voranzubringen, ist eine Vielzahl an technologischen, organisatorischen und prozessualen Veränderungen in der Verwaltung und den öffentlichen Unternehmen notwendig.

Für eine alltagsrealistische und anforderungsgerechte Umsetzung des comply-or-explain Prinzips ist eine konsequente Digitalisierung von Arbeitsprozessen mit einer zentralen Software, die alle relevanten Dokumente und Daten zusammenfasst, eine bedeutende Voraussetzung (Richter, 2022; Scheider, 2021b).⁸ Der Einsatz einer

Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung ist für die Erhebung, Aufbereitung und Nutzung von Daten notwendig und vielfach alternativlos, um die Anforderungen mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen zu realisieren (Papenuß & Wagner-Krechlok, 2021b). Eine Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung kann deutlich die Effizienz erhöhen, indem sie zum Beispiel von Routineaufgaben entlastet, mehrfache Datenspeicherungen mit Inkonsistenz der Daten vermeidet oder den Datenzugriff erleichtert (Richter, 2022). Sie kann aber auch die Effektivität deutlich erhöhen, indem sie Zeit für Analysen schafft bzw. diese methodisch unterstützt, Konflikte reduziert, die aus unterschiedlichen Informationsständen und widersprüchlichen Informationen resultieren, oder die Gremienarbeit erleichtern (Scheider, 2021a).

Als Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung werden vielfach Programme verstanden, die auf einem Computer bzw. in einem Internetbrowser ausgeführt werden können und Aufgaben aus dem Beteiligungsmanagement zu lösen haben (Papenuß & Wagner-Krechlok, 2021b). Zu diesen Aufgaben gehören unter anderem Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling, Gremienverwaltung, Mandatsbetreuung, Geschäftsführungsangelegenheiten (z. B. Berichtswesen und Analysefunktionen) (Deutscher Städtetag, 2017; Papenuß, 2013). Durch eine Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung werden Datenbestände der Verwaltung und der öffentlichen Unternehmen in ein sogenanntes Data Warehouse integriert. Dieses stellt damit eine einheitliche und konsistente Datenbasis (Single Point of Truth) dar, welche über Benutzungsoberflächen zur Entscheidungsunterstützung von Führungskräften genutzt werden kann (Papenuß & Wagner-Krechlok, 2021b). Zum Nutzer/-innenkreis können alle relevanten Akteure/-innen aus der Verwaltung, der Politik und den öffentlichen Unternehmen einer Gebietskörperschaft gehören – ein Berechtigungskonzept zur Datensicherheit und zum Datenschutz vorausgesetzt (Richter, 2022). Der sachgerechte und wechselseitige Datenaustausch bzw. die Datenauswertung stehen dabei als Grundlage eines strategischen Informationssystems, das die Verwaltungsführung bei der Durchführung strategischer Aufgaben unterstützt, im Zentrum (Papenuß & Wagner-Krechlok, 2021b). Eine Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung liefert damit die Grundlage für ein strategisches Informationssystem und eine aktive Beteiligungssteuerung, indem sie sämtliche Informationen zum Beteiligungsportfolio einer Gebietskörperschaft beisteuert.

⁸ Zu den Nutzenpotenzialen einer zentralen Datenbank vgl. KGSt®-Bericht Nr. 8/2020, S. 37.



Zukünftig sollte auch die Umsetzung des comply-or-explain Prinzips in der Fachsoftware Beteiligungssteuerung abgebildet und somit zu einer übergreifenden Verbesserung in der Umsetzung von PCGKs beigetragen werden. Bislang bestehen etwa auch schon Softwarelösungen, die bei der Evaluation des Aufsichtsrats unterstützen. Die Entsprechenserklärungen sollten in der Fachsoftware Beteiligungssteuerung über eine Quelle in strukturierter Form vorliegen, sodass die betroffenen Akteure/-innen die notwendigen Informationen alltagsrealistisch und anforderungsgerecht vorliegen haben. Beispielsweise könnten sich Aufsichtsratsmitglieder öffentlicher Unternehmen über entsprechende Benutzeroberflächen direkt einwählen und hier über Dashboard-Funktionen entsprechend aufbereitete Informationen finden.

Für einen nachhaltig erfolgreichen Einsatz einer Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung sind weiterhin die Aspekte Fortbildung und Leadership essenziell. Die Bereitstellung der Fachsoftware allein ist unzureichend, sondern sollte von Schulungsangeboten flankiert werden, um Defizite bezüglich der technischen Kenntnisse bei Software-Nutzern/-innen abzubauen (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021b). Darüber hinausgehende fachliche Schulungsangebote, beispielsweise zum comply-or-explain Prinzip, haben das Potenzial, das Informationsnutzungsverhalten positiv zu beeinflussen und bei einer anwendungsbezogenen Konzeption zusätzlich das Bewusstsein für einen individuellen Mehrwert der Software zu schaffen (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021b).

Der Einsatz einer Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung stellt eine bedeutende Grundlage für ein strategisches Informationssystem und eine aktive Beteiligungssteuerung dar, die auch zu einer alltagsrealistischen und anforderungsgerechten Umsetzung des comply-or-explain Prinzips wesentlich beitragen und damit die Wirkung eines PCGK positiv befördern kann.

3 Gesetzliche Verankerung von PCGKs und Entsprechenserklärungen

Eine bedeutende Sanktionierungsmöglichkeit im Kontext einer unzureichenden Umsetzung des comply-or-explain Prinzips hängt bei börsennotierten Unternehmen mit der gesetzlichen Verankerung des Kodex zusammen. Die wesentliche Steuerungswirkung des DCGK wird über die gesetzliche Verankerung des comply-or-explain Prinzips in § 161 AktG realisiert. In der Literatur finden sich mit Verweis auf eine bessere Verankerung und Umsetzung der Empfehlungen eines PCGK mehrere Forderungen, einen PCGK gesetzlich zu verankern (Budäus & Srocke, 2003; Treuner, 2005). So fordern Budäus und Srocke (2003, S. 96) ein Gesetz, welches „eine Erklärung einschließlich Begründung eventuell nicht beachteter Sollvorschriften verbindlich“ fordert. Hierfür wird von Dietrich und Struwe (2006) eine Klausel für die Gemeindeordnungen der Bundesländer vorgeschlagen. Treuner (2005, S. 49) zielt dagegen auf die Bundes-/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO) ab: „Wesentliche rechtliche Bestimmungen brauchen für eine solche Entwicklung weder entwickelt noch geändert werden. Eine einfache Anfügung in § 53 HGrG könnte einen [...] PCGK ins Leben rufen, wie dies auch mit der erweiterten Abschlussprüfung geschehen ist. Eine andere Möglichkeit ist die Aufnahme in § 65 Abs. 1 Nr. 5 BHO/LHO. Und die Ausdehnung über den Bereich der börsennotierten Unternehmen hinaus findet in der Bestimmung, dass öffentliche Unternehmen sich bei Jahresabschluss und Rechnungslegung [...] an die strengen Vorschriften des Handelsrechts für große Kapitalgesellschaften zu halten haben, ein gutes Vorbild.“ Zusätzlich werden durch § 49a HGrG weitere Anknüpfungspunkte geliefert (Papenfuß, 2013). Angesichts der bedeutenden Defizite in der Qualität von Entsprechenserklärungen sollte für öffentliche Unternehmen eine verstärkte Prüfung unternommen werden, den PCGK analog zum DCGK für börsennotierte Unternehmen gesetzlich zu verankern.

4 Betätigungsprüfung durch Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter

Die Betätigungsprüfung durch Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter erstreckt sich nach einschlägigen Auffassungen in der Literatur insbesondere auf die Prüfung der sorgfältigen Wahrnehmung von Aufgaben und Pflichten zur Steuerung und Überwachung der öffentlichen Unternehmen (Expertenkommission D-PCGM, 2022; KGSt, 2012; Mirow, 2005; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022; Treuner, 2005). Verantwortlich und damit geprüft werden somit die Gebietskörperschaften als Gesellschafter, die entsprechenden Aufsichtsgremien sowie das Beteiligungsmanagement (Papenfuß, Schmidt, & Keppeler, 2017). Eine Prüfung der Gesellschaften selbst oder deren Geschäftsführung findet nicht statt, wenngleich das Unternehmen mittelbar als Objekt der Betätigung relevant ist (KGSt, 2012; Mirow, 2005). Die konkreten Prüfungsrechte unterscheiden sich zwischen den Bundesländern und zwischen Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern. Auch sind die Prüfungsrechte häufig abhängig von den in den Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen eingeräumten Prüfungsrechten.

Zwar können die Rechnungsprüfungsbehörden die Inhalte der in einer Entsprechenserklärung abgegebenen Abweichungen nicht prüfen und bewerten, doch können sie, wie eingangs skizziert, die Wahrnehmung von Pflichten im Beteiligungsmanagement und von den von der Gebietskörperschaft in die Aufsichtsgremien entsandten Akteuren/-innen prüfen. Folgend sind einige mögliche Prüfungsaspekte angeführt, für die die Studie mit ihrem Qualitätsmodell für die Regelungsqualität von PCGKs sowie von Entsprechenserklärungen einen unterstützenden Orientierungsrahmen liefert:

- Ist die Verankerung des PCGK in den Unternehmenssatzungen oder durch Gesellschafterbeschluss sichergestellt?
- Sind im PCGK international anerkannte Standards in den einzelnen Regelungsfeldern und einschlägige Anforderungen hinreichend erfüllt?
- Ist im PCGK oder in Beteiligungsrichtlinien klar geregelt, wer für die Entsprechenserklärungen zuständig ist?
- Wie ist die Zusammenarbeit des Beteiligungsmanagements für Akteure/-innen und Gremien in der Auseinandersetzung mit den Entsprechenserklärungen ausgestaltet?

- Wird sich einmal im Jahr in den Entsprechenserklärungen zu den Grundsätzen verantwortungsvoller Steuerung, Leitung und Überwachung geäußert und werden Abweichungen erklärt und begründet?
- Werden vom Beteiligungsmanagement einschlägige Anforderungen an die Qualität der Entsprechenserklärungen gestellt?
- Ist die Abgabe und Veröffentlichung der Entsprechenserklärung im Rahmen der Erklärung zur Unternehmensführung erfolgt?
- Ist die Entsprechenserklärung auf der Unternehmenshomepage zugänglich gemacht?
- Sieht der PCGK die angemessene und wirksame Implementierung von Risikomanagementsystem, internem Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management-System vor?

Auch zukünftig wird die Betätigungsprüfung durch Rechnungsprüfungsämter und Rechnungshöfe zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund der Studie weiter ein wichtiges Feld bleiben. Nicht nur angesichts der großen finanziellen Relevanz, sondern auch mit Blick auf die teils geringe Personalallokation im öffentlichen Beteiligungsmanagement ist hier nicht nur Prüfungs-, sondern auch partnerschaftlicher Beratungsbedarf im Miteinander zwischen Beteiligungsmanagement und Rechnungsprüfung ein Zukunftsfeld (Papenfuß, Maier, & Keppeler, 2019).



5 Kritische Begleitung und reflektierte Behandlung in den Lokalmedien

Public Corporate Governance und öffentliches Beteiligungsmanagement sind Schlüsselthemen für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Dies rückt zwar mehr und mehr ins Bewusstsein, muss in den Diskussionen in Politik, Verwaltung und in den Medien aber weiter gefördert und „in die Köpfe gebracht“ werden. In Zukunft wird es weiter wichtig sein, dass gute und schlechte Unternehmensleitung/-überwachung von den Medien im Rahmen ihrer Kontrollfunktion vermittelt und in der Öffentlichkeit eine stärkere Sensibilisierung vorangetrieben wird (Budäus & Hilgers, 2009; Budäus & Srocke, 2003; Papenfuß, 2013).

Die Aufgaben öffentlicher Unternehmen besitzen spürbare Auswirkungen auf die Bürger/-innen und „Gutes Management für meine Stadt“ oder „Unser Public Manager“ ist trotz aller Herausforderungen ein zumindest auf lokaler Ebene greifbares Thema (Papenfuß, 2013, S. 108). Analysen im privaten Sektor haben gezeigt, dass positive und negative mediale Berichterstattung über die Corporate Governance einen entscheidenden Einfluss auf das Unternehmensimage haben und eine gute Corporate Governance zunehmend zu einem Imagefaktor für Unternehmen wird.⁹ Für öffentliche Unternehmen dürfte dies ebenfalls von Bedeutung sein. Vorliegende Zeitungsartikel zeigen bereits, dass Themen rund um die PCG mediale Aufmerksamkeit erhalten,¹⁰ und engagierte Akteure/-innen für ihr Verhalten gelobt werden.¹¹ Die Thematik sollte demnach auch zukünftig als ein positives Gestaltungsthema wahrgenommen werden.

6 Beitrag der Expertenkommission D-PCGM

Mit Blick auf die Befunde der vorliegenden Studie kann die Expertenkommission D-PCGM einen besonderen Beitrag zu einer Verbesserung der Regelungsqualität in den PCGKs als auch zur Umsetzung des comply-or-explain Prinzips leisten. Hinsichtlich der Regelungsqualität in den PCGKs sollte der D-PCGM zukünftig noch mehr als „Muster“ für

die Evaluation bzw. Einführung von PCGKs herangezogen werden. Seine Grundsätze zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Aufsicht von und in öffentlichen Unternehmen werden in der Praxis und Wissenschaft als einschlägig eingestuft und entsprechen international anerkannten Standards in den einzelnen Regelungsfeldern und einschlägigen Anforderungen. Für Akteursgruppen in Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen, die mit der Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK betraut sind, ist der D-PCGM ein fundiert ausgearbeitetes Unterstützungsangebot und sollte bei der gemeinschaftlichen Erarbeitung von Regelungen vor Ort in den jeweiligen Gebietskörperschaften gezielt für Vergleiche und als Diskussionsbasis genutzt werden. Der D-PCGM ist kein Ersatz für den PCGK einer Gebietskörperschaft. PCGKs sollten nach wie vor jeweils vor Ort entwickelt und vom zuständigen politischen Gremium (z. B. Stadtrat, Landtag) verabschiedet werden. Die Nutzung des D-PCGM verspricht, die Regelungsqualität der untersuchten PCGKs zu erhöhen und die bedeutenden Defizite abzubauen und zukünftig die Qualitätskriterien zu erfüllen. Wird bei der Evaluation und Einführung von PCGKs verstärkt auf den D-PCGM zurückgegriffen, verspricht dies auch eine Verbesserung der Regelungsqualität zum comply-or-explain Prinzip sowie zu Governance-Systemen wie dem Risikomanagementsystem, dem internen Revisions-/Kontrollsystem und dem Compliance-Management-System.

Zu abgegebenen Entsprechenserklärungen hinsichtlich der jeweiligen PCGKs in den Gebietskörperschaften sollte es ferner auch im Kontext der Expertenkommission D-PCGM weitere fundierte Analysen geben. Auch sollten Entsprechenserklärungen mit besonders überzeugenden Abweichungsbegründungen im Sinne verantwortungsvoller Unternehmensführung öffentlichkeitswirksam ausgezeichnet und gelobt werden. Gebietskörperschaften, öffentliche Unternehmen und alle mit der Public Corporate Governance befassten Akteure/-innen sind fortlaufend eingeladen, Entsprechenserklärungen bei der Expertenkommission D-PCGM einzureichen. Die eingereichten Entsprechenserklärungen können in struktureller Gesamtsicht von der Expertenkommission auch zur systematischen Reflexion und Weiterentwicklung des D-PCGM und seiner Regelungen genutzt werden.

⁹ Pressemitteilung der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex zur Prime Research Medienstudie zur 11. Corporate Governance Konferenz, <http://www.corporate-governance-code.de/ger/news/index.html>, abgerufen am 6. Juni 2022.

¹⁰ Burger, R. (2018): „Die Affäre ist eine Blamage“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, online, hier abrufbar: <https://www.faz.net/aktuell/politik/henriette-reker-koelns-oberbuergerrmeisterin-im-interview-15587834.html> (Zugriff 28.07.2022).

¹¹ Frigelj, K. (2018): Klüngel-Alarm in Köln – und eine furchtlose Frau, in: Welt, online, hier abrufbar: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article175996402/Affaere-um-Chefposten-Kluengel-Alarm-in-Koeln-und-eine-furchtlose-Frau.html> (Zugriff 28.07.2022).

7 Weitere Einführung und Evaluation von situationsgerechten PCGKs in den jeweiligen Gebietskörperschaften

Die empirischen Befunde offenbaren zwischen und innerhalb der PCGKs Unterschiede hinsichtlich der Berücksichtigung international anerkannter Governance-Standards zur Verankerung und inhaltlichen Ausgestaltung von Entsprechenserklärungen sowie zum Risikomanagement, zur internen Revision/Kontrolle und zum Compliance-Management. Einschlägige Anforderungen werden bislang vielerorts noch nicht hinreichend erfüllt. Keiner der untersuchten PCGKs weist durchgängig einen hohen Grad der Berücksichtigung international anerkannter Governance-Standards auf. Die Befunde sprechen deutlich dafür, die vorliegenden PCGKs auf allen föderalen Ebenen mit Blick auf die (inter-)nationalen Entwicklungen in der Public Corporate Governance zu überprüfen und anzupassen. Auch die Einführung von PCGKs in denjenigen Gebietskörperschaften, die bislang noch keinen PCGK haben, sollte weiter vorangetrieben werden. Bislang haben erst etwa 60 Gebietskörperschaften einen PCGK eingeführt. Mit Blick auf die Entwicklungen rund um den DCGK und die diskutierten Maßnahmen der Regierungskommission für die Privatwirtschaft sollte sich zudem die Frage gestellt werden, inwieweit Gebietskörperschaften in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen die entsprechenden Anforderungen ebenfalls in ihre PCGKs überführen können.

Das im Rahmen dieser Studie angewandte Qualitätsmodell kann in der Praxis als Checkliste zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Public Corporate Governance dienen. Häufig gestellte Fragen wie zum Beispiel „Welches ist der beste PCGK?“ oder „Welchen PCGK bzw. welche Teilbereiche von verschiedenen PCGKs können wir als Anhaltspunkt zur Einführung/Weiterentwicklung unseres eigenen PCGK nutzen?“ können mithilfe des Qualitätsmodells beantwortet werden. Zur situationsgerechten Nutzung der Qualitätsmodelle im Zusammenspiel mit dem Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex ist auf der Internetseite des Lehrstuhls unter puma.zu.de/downloads ein Dokument mit gestaltungsorientierten Handlungsperspektiven abrufbar.

Neben der erforderlichen und gebotenen Diskussion um Defizite und Verbesserungsbedarfe sollte dabei stets festgehalten werden, dass die bereits veröffentlichten PCGKs außerordentlich begrüßenswert sind und die jeweiligen Gebietskörperschaften und Akteure/-innen vor Ort für die eingetragene Vorreiterrolle besonderes Lob und Anerkennung verdienen.





I Fazit und Ausblick

Öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen sind von zentraler Relevanz für das demokratische Gemeinwesen und die Daseinsvorsorge. Good Governance und eine verantwortungsvolle Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen sind für den Staat und die Gesellschaft auf allen föderalen Ebenen von besonderer Bedeutung. Es wird einschlägig betont, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche und wichtige Beiträge leisten kann. PCGKs spielen in der Gesamtkonzeption wie auch in der Umsetzung der Public Corporate Governance eine besondere Rolle.

Die repräsentative Analyse der Umsetzungsqualität des comply-or-explain Prinzips hat gezeigt, dass Entsprechenserklärungen öffentlicher Unternehmen häufig nicht veröffentlicht werden und ihre Struktur und Gestaltung unübersichtlich und mit unzureichenden Abweichungsbegründungen formuliert sind. Beispielgebende Entsprechenserklärungen liefern Anknüpfungspunkte, wie kurz, präzise und aussagekräftig Informationen verfasst werden können. Gut begründet kann auch ein situationsgerechtes Abweichen von Empfehlungen vollumfänglich überzeugen. Anforderungsgerechte Entsprechenserklärungen mit begründeten Abweichungen sind ein wichtiger Gewinn für die Public Corporate Governance. Die Governance- bzw. Abweichungskultur muss nach den Befunden gerade in öffentlichen Unternehmen noch mehr verinnerlicht, gelebt und kommuniziert werden.

Die Studie nutzte ein umfassendes Qualitätsmodell für PCGKs, das auch für internationale Analysen angewandt wird und in der Praxis als Checkliste zur Überprüfung und Weiterentwicklung herangezogen werden kann. Die Befunde der Qualitätsanalyse von PCGKs haben gezeigt, dass international anerkannte Standards in den einzelnen Regelungsfeldern sehr unterschiedlich verbreitet sind und einschlägige Anforderungen bislang vielerorts noch nicht hinreichend erfüllt werden. Kein PCGK weist durchgängig einen hohen Grad der Aufnahme international anerkannter Governance-Standards auf. Neben der erforderlichen und gebotenen Diskussion um Defizite und Verbesserungsbedarfe sollte dabei stets vor Augen bleiben, dass die eingeschlagenen Schritte mit bereits veröffentlichten PCGKs außerordentlich begrüßenswert

sind und handelnde Akteure/-innen für die eingetragene Vorreiterrolle Lob und Anerkennung verdienen.

Hinsichtlich der Governance-Systeme Risikomanagementsystem, internes Revisions-/Kontrollsystem und Compliance-Management-System bestehen bedeutende Defizite in den Regelungen der PCGKs, was die Vermutung nahelegt, dass derartige Systeme zu selten eingerichtet sind und nicht umfassend gelebt werden. Dabei wird diesen Governance-Systemen zugesprochen, zu einer angemessenen Sorgfalt im Umgang mit Anforderungen und Regelungsbedarfen beizutragen, wodurch sie eine zentrale Bedeutung für die PCG und die Umsetzung von PCGKs besitzen. Auch zukünftig soll das Thema in der erforderlichen und gebotenen Regelmäßigkeit positioniert werden und die Studie auch in den nächsten Jahren regelmäßig erscheinen, um zu einer nachhaltigen Entwicklung im öffentlichen Sektor beizutragen.

Ein adäquat ausgestalteter und umgesetzter PCGK schafft explizit keine überflüssige Bürokratie, sondern liefert klare und nützliche Informationen für das Zusammenwirken der Akteure/-innen, das Beteiligungsmanagement und sorgt für mehr Transparenz. Gerade in den aktuellen Krisenzeiten ist jetzt der richtige Zeitpunkt, neue PCGKs einzuführen und die bereits bestehenden Regelwerke zu evaluieren. Die Problemlagen sind im Alltag ohnehin auf dem Tisch und mit Synergien zum Tagesgeschäft kann mit wenig Aufwand ein unterstützendes Regelwerk erstellt werden.

Aufgrund der besonderen Verantwortung öffentlicher Unternehmen sollte ein entsprechendes Bewusstsein gefördert und von den Verantwortlichen darauf hingewirkt werden, dass Aufsichtsräte und Geschäftsleitungen die Formulierung und Veröffentlichung der Entsprechenserklärung in struktureller Gesamtsicht noch mehr zur systematischen Reflexion und Weiterentwicklung der Governance-Praxis nutzen. PCG ist aufgrund der empirisch belegten Problemlagen und der Anzahl und Aufgaben öffentlicher Unternehmen ein Schlüsselthema für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Das comply-or-explain Prinzip kann eine reflektierte Führungskultur fördern und verspricht maßgeblich dazu beizutragen, politische und gesellschaftliche Herausforderungen anforderungsgerecht zu bewältigen.

Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (2019)

Kommunaler Finanzreport 2019, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2013)

Kommunaler Finanzreport 2013, Gütersloh.

Black, B./de Carvalho, A. G./Khanna, V./Kim, W./Yurtoglu, B. (2017)

Corporate Governance Indices and Construct Validity, in: Corporate Governance: An International Review, 25(6), S. 397–410, <https://doi.org/10.1111/corg.12215>.

Budäus, D./Hilgers, D. (2009)

Public Corporate Governance, in: Hommelhoff, P./Hopt, K. J./ von Werder, A. (Hrsg.): Handbuch Corporate Governance, Stuttgart.

Budäus, D./Srocke, I. (2003)

Public Corporate Governance Kodex – Ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor, in: Blümle, E.-B./Pernsteiner, H./Purtschert, R./Andeßner, R. C. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen, Wien.

Clarke, A. (2020)

Digital Government Units: What Are They, and What Do They Mean for Digital Era Public Management Renewal, in: International Public Management Journal, 23(3), S. 358–379.

Cuomo, F./Mallin, C./Zattoni, A. (2016)

Corporate Governance Codes: A Review and Research Agenda, in: Corporate Governance: An International Review, 24(3), S. 222–241, <https://doi.org/10.1111/corg.12148>.

Deutscher Städtetag (2017)

Gute Unternehmenssteuerung – Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen; <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/Archiv/steuerung-staedtische-beteiligungen-positions-papier-2017.pdf> (Zugriff: 12. Juli 2021).

Dietrich, M./Struwe, J. (2006)

Corporate Governance in der kommunalen Daseinsvorsorge – Effizientere Unternehmensführung bei öffentlichen Ver- und Entsorgern, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 29(1), S. 1–21.

Ellerich, M./Schulte, F./Radde, J. (2009)

Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes: Ein erster Schritt in die richtige Richtung, in: Zeitschrift für Corporate Governance, (5), S. 201–208.

Fischer, T. (2019)

Digital Governance, in: Möltgen-Sicking, K./Winter, T. (Hrsg.): Governance – Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder, Wiesbaden.

Europäische Kommission (2014)

Empfehlung der Kommission vom 9. April 2014 zur Qualität der Berichterstattung über die Unternehmensführung („Comply or Explain“), 2014/208/EU; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0208&from=DE> (Zugriff: 17. August 2021).

Expertenkommission D-PCGM (2022)

Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), hrsg. von Papenfuß, U./Ahrend, K.-M./Wagner-Krechlok, K., in der Fassung vom 14. März 2022, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14710.47688>.

Flensted-Jensen, J. (2006)

Wandel der Organisationskultur in Arhus Amt (Dänemark), in: Ritz, A./Thom, N. (Hrsg.): Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen (6. Auflage), Wiesbaden.

Galioto, M./Blischke, B./Heimes, S./Vollmann, D./Fahr, R./Werner, L. M. (2019)

Governance-Systeme in Institutionen der öffentlichen Hand – Status quo und Handlungsbedarf.

Grossi, G./Papenfuß, U./Tremblay, M.-S. (2015)

Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises, in: International Journal of Public Sector Management, 28 (4/5), S. 274–285, <http://dx.doi.org/10.1108/IJPSM-09-2015-0166>.

Haas, M./Keppeler, F./Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2022)

Evidenzbasiertes Public Management für eine nachhaltige Digitalisierung: Perspektiven für experimentelles Handeln und integrierte Steuerung von Verwaltung und öffentlichen Unternehmen, in: von Lucke, J. (Hrsg.): E-Government, Open Government und Smart Government – Nachhaltige Digitalisierung von Staat, Städten und Verwaltung, Band 23 der Reihe The Open Government Institut | TOGI der Zeppelin Universität, Friedrichshafen.

Hartmann, S./Zwirner, C. (2015)

Praxiskommentar – Public Corporate Governance Kodex des Bundes: Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung, Köln.

Initiative D21/TU München (2021)

eGovernment Monitor 2021: Staatliche Digitalangebote – Nutzung und Akzeptanz in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Berlin.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2012)

Steuerung kommunaler Beteiligungen, Köln.

Mirow, T. (2005)

Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb – Erfahrungen aus einem Stadtstaat, in: Ruter, R. X./Sahr, K./Graf Waldersee, G. (Hrsg.): Public Corporate Governance: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden.

OECD (2015)

OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen;
<https://www.oecd.org/publications/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015-9789264251526-de.htm>
(Zugriff: 12. Juli 2021).

Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2022)

Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH), Studie für Eidgenössische Finanzkontrolle/Bundesrechnungshof Schweiz, Friedrichshafen, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>.

Papenfuß, U. (2021)

Selbstregulierung mit Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Unternehmensführung, in: Gemeinwirtschaft und Nonprofit-Organisationen. Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl, 44(1), S. 79–94, <https://doi.org/10.5771/2701-4193>.

Papenfuß, U./Haas, M. (2021)

Nutzung des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex in Gebietskörperschaften: Befunde und Zukunftschancen, Friedrichshafen.

Papenfuß U./Schmidt, C. A. (2021a)

Understanding Self-Regulation for Political Control and Policymaking: Effects of Governance Mechanisms on Accountability, in: Governance, 34(4), S. 1115–1141, <https://doi.org/10.1111/gove.12549>.

Papenfuß, U./Schmidt, C. A. (2021b)

Vergütungsportal öffentliche Unternehmen: Individualbenchmarking zur Vergütung von Top-Managementmitgliedern mit tabellarischen Vergleichsgruppen im Branchen- und Wirtschaftsumfeld, Friedrichshafen; www.pcg-forschungsportal.de/verguetungsportal (Zugriff: 17. August 2021).

Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021a)

Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards, in: der moderne staat, <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.01>.

Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021b)

Kommunale Beteiligungssteuerung für nachhaltige Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation – Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Softwaregestaltung (K-BIT), Friedrichshafen, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22840.06400/1>.

Papenfuß, U./Maier, S./Keppeler, F. (2019)

PeB-Studie 2019: Personaleinsatz und Organisationsmodelle im öffentlichen Beteiligungsmanagement, Friedrichshafen.

Papenfuß, U. (2019)

Public Corporate Governance, in: Veit, S./Reichard, C./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_29-1.

Papenfuß, U./Schmidt, C./Keppeler, F. (2017)

Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen: Perspektiven für das Beteiligungsmanagement und die öffentliche Finanzkontrolle, in: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, (5), S. 181–200.

Papenfuß, U. (2017)

Public Corporate Governance Kodizes: Wie wir einen bundeslandübergreifenden Musterkodex entwickeln können, in: Morner, M./Papenfuß, U. (Hrsg.): Anreizsysteme, Personalmanagement und Vergütung in den Unternehmen der Kommunen, des Bundes und der Länder, Speyer.

Papenfuß, U./Haak, B. (2015)

Public Corporate Governance Report 2015, in: Zeitschrift für Corporate Governance, 6, S. 252–256, <https://doi.org/10.37307/j.1868-7792.2010.02.05>.

Papenfuß, U./Kundt, K./Schrader, M. (2013)

Public Corporate Governance Report 2013, in: BOARD, 5, S. 179–183.

Papenfuß, U./Eulerich, M. (2013)

Substanzielle Anforderungsunterschiede zur Internen Revision in Public Corporate Governance Kodizes, in: Zeitschrift für Interne Revision, 1, S. 36–42.

Papenfuß, U. (2013)

Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden.

Richter, M. (2022)

Leitbild eines modernen Kommunalen Beteiligungsmanagements – Das Beteiligungsmanagement als Intermediär, Potsdam.

Ruter, R. X./Müller-Marques Berger, T. (2005)

Corporate Governance und öffentliche Unternehmen, in: Pfitzer, N./Oser, P. (Hrsg.): Deutscher Corporate Governance Kodex: Ein Handbuch für Entscheidungsträger, Stuttgart.

Sackmann, S. (2017)

Unternehmenskultur: Erkennen – Entwickeln – Verändern: Erfolgreich durch kulturbewusstes Management. In Unternehmenskultur: Erkennen – Entwickeln – Verändern (2. Auflage), Wiesbaden.

Schedler, K./Müller, R./Sonderegger, R. W. (2016)

Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis, Bern.

Schedler, K./Proeller, I. (2011)

New Public Management (5. Auflage), Bern/Stuttgart/Wien.

Scheider, L. (2021a)

Die Digitalisierung der Gremienarbeit im Aufsichtsrat, in: KGSt-Journal, 8, S. 24.

Scheider, L. (2021b)

Herausforderungen des Beteiligungsmanagements in Zeiten globaler (Finanz-) Krisen – Teure Kür oder Pflicht, in: KGSt-Sonderjournal, 1, S. 48.

Shrives, P. J./Brennan, N. M. (2015)

A Typology for Exploring the Quality of Explanations for Non-Compliance with UK Corporate Governance Regulations, in: British Accounting Review, 47(1), S. 85–99, <https://doi.org/10.1016/j.bar.2014.08.002>.

Shrives, P. J./Brennan, N. M. (2017)

Explanations for Corporate Governance Non-Compliance: A Rhetorical Analysis, in: Critical Perspectives on Accounting, 49(4), S. 31–56, <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2017.08.003>.

Statistisches Bundesamt (2022)

Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen im Berichtsjahr 2019; <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/fonds-einrichtungen-unternehmen> (Zugriff: 28. Juli 2022).

Statistisches Bundesamt (2020a)

Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes (Fachserie), Wiesbaden.

Treuner, J.-H. (2005)

Besondere Anforderungen an die Führung staatlicher Unternehmen, in: Ruter, R. X./Sahr, K./Graf Waldersee, G. (Hrsg.): Public Corporate Governance: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden.

Weltbank (2020)

Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Europe and Central Asia: A Survey; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35011> (Zugriff 12. Juli 2021).

Anlage 1

Tab. 8 Auszug aus dem Qualitätsmodell zur vergleichenden Analyse von PCGKs¹

Geltungsbereich, Verankerung Entsprechenserklärung und Evaluation

Verankerung und inhaltliche Ausgestaltung Entsprechenserklärung (als Bestandteil des Corporate-Governance-Berichts/der Erklärung zur Unternehmensführung)

Das Beteiligungsmanagement der Gebietskörperschaft soll darauf hinwirken, dass deren Bevollmächtigte in den Unternehmensorganen die Verankerung des PCGK in der Unternehmenssatzung oder durch Beschluss in der Gesellschafterversammlung sicherstellen. (Es zählt auch: Die Verankerung des PCGK in der Unternehmenssatzung oder durch Gesellschafterbeschluss wird sichergestellt.)

Geschäftsführungsorgan (GO) und Aufsichtsorgan (AO) berichten jährlich im Corporate-Governance-Bericht/in der Erklärung zur Unternehmensführung, der/die in den Lagebericht oder alternativ als Anlage zum Anhang in den Jahresabschluss aufzunehmen ist, über die Corporate Governance des Unternehmens. (Es zählt auch: ... berichten jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens./... geben jährlich eine Entsprechenserklärung ab.)

GO und AO erklären jährlich als Teil des Corporate-Governance-Berichts/der Erklärung zur Unternehmensführung, dass den Empfehlungen des PCGK entsprochen wurde und wird (Zukunftsorientierung).

GO und AO erklären jährlich als Teil des Corporate-Governance-Berichts/der Erklärung zur Unternehmensführung, welche Empfehlungen des PCGK nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht (Abweichungsbegründung). (Es zählen auch: Die Unternehmen können hiervon abweichen, sind dann aber verpflichtet dies jährlich offenzulegen und zu begründen./Wenn von Empfehlungen abgewichen wird, ist dies nachvollziehbar zu begründen.)

Eine Abweichung von einer Empfehlung ist nicht als Mangel zu verstehen. (Es zählt auch: ... kann im Interesse einer guten Unternehmensführung liegen.)

Das politisch zuständige Gremium der Gebietskörperschaft legt fest, dass sich die Gebietskörperschaft nur dann an einem Unternehmen neu mehrheitlich beteiligt, wenn dessen Bindung an den PCGK in der Unternehmenssatzung festgelegt wird. (Es zählt auch: Die Gebietskörperschaft soll sich nur dann an einem Unternehmen neu mehrheitlich beteiligen ...)

Risikomanagement, interne Revision und Compliance-Management

Risikomanagement und interne Revision

Das GO soll für ein angemessenes Risikomanagement und Risikocontrolling im Unternehmen sorgen. (Es zählt auch: ... für ein angemessenes Risikomanagement im Unternehmen sorgen.)

Das GO soll für ein wirksames internes Revisions-/Kontrollsystem im Unternehmen sorgen.

Die Interne Revision soll als unabhängige Stelle wahrgenommen werden. (Es zählt auch: ... soll als Stabsstelle ...)

GO und AO in Abstimmung mit dem GO können der Internen Revision Prüfaufträge erteilen. (Es zählt auch: Das AO kann der Internen Revision ...)

Die Prüfungsaufträge an die Interne Revision sollen schriftlich erteilt werden.

Die Leitung der Internen Revision soll mindestens einmal jährlich dem AO oder einem seiner Ausschüsse über die Arbeit der Internen Revision berichten. (Es zählt auch: Die Interne Revision ist dem AO zum Bericht verpflichtet.)

Compliance-Management

Das GO hat für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, der öffentlich-rechtlichen Vorschriften insbesondere im Zusammenhang mit den übertragenen Aufgaben und deren Finanzierung, der unternehmensinternen Richtlinien und Regelungen, die aus identifizierten Risiken und daraus abgeleiteten Maßnahmen resultieren, zu sorgen und auch auf deren wirksame Beachtung durch die Konzernunternehmen hinzuwirken (Compliance). (Es zählt auch: ... für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien zu sorgen ...)

Das GO soll die Einrichtung einer separaten Stelle, die mit Compliance-Aufgaben betraut ist, prüfen und, soweit diese eingerichtet wurde, in der Erklärung zur Unternehmensführung/im Corporate-Governance-Bericht erklären, dass ein solches System eingerichtet wurde und betrieben wird und dessen Grundzüge offenlegen. (Es zählt auch: ... soll für ein angemessenes Compliance-Management-System sorgen und dessen Grundzüge offenlegen.)

Das GO muss Beschäftigten und Dritten die Möglichkeit einräumen, geschützt und anonym, Hinweise auf Rechtsverstöße geben zu können. (Es zählt auch: ... soll Beschäftigten die Möglichkeit einräumen, ...)

Transparenz auf der Unternehmenshomepage

Der Corporate-Governance-Bericht/Die Erklärung zur Unternehmensführung soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein. (Es zählt auch: ... über die Homepage der Gebietskörperschaft ...)

Der Corporate-Governance-Bericht/Die Erklärung zur Unternehmensführung ist auf der Unternehmenshomepage dauerhaft öffentlich zugänglich zu machen. (Es zählt auch: ... soll fünf Jahre lang auf der Unternehmenshomepage zugänglich gehalten werden.)

¹ Für eine ausführliche Darstellung aller Qualitätskriterien sowie eine Erläuterung und Begründung des Qualitätsmodells vgl. Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a.

Anlage 2

Tab. 9 Qualitätsmodell zur vergleichenden Analyse von Entsprechenserklärungen

Struktur und Gestaltung von Entsprechenserklärungen

Es wird erklärt, dass den Empfehlungen des PCGK entsprochen wurde oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden und warum nicht (Vergangenheitsbezug).

Es wird erklärt, dass den Empfehlungen des PCGK entsprochen wird oder welche Empfehlungen nicht angewendet werden und warum nicht (Zukunftsbezug).

Es wird in der Entsprechenserklärung dargestellt, dass entweder allen Empfehlungen des PCGK entsprochen wird oder von wie vielen Empfehlungen abgewichen wird (Erfüllungsquote, (An-)Zahl der Abweichungen, Durchnummerierung oder Aufzählungszeichen).

Es wird erklärt, dass der PCGK in der Unternehmenssatzung oder durch Beschluss in der Gesellschafterversammlung verankert ist.

Es wird erklärt, in welcher Aufsichtsorgan- oder Gesellschafterversammlungssitzung die Entsprechenserklärung beschlossen wurde.

Die Entsprechenserklärung wurde von Vertretern/-innen des Aufsichts- und/oder Geschäftsführungsorgan unterzeichnet.

Es wird erklärt, auf welchen PCGK sich die Entsprechenserklärung bezieht.

Es wird erklärt, auf welche Fassung des PCGK sich die Entsprechenserklärung bezieht.

Qualität von Abweichungsbegründungen

Es wird die Regelungsziffer, von der abgewichen wird, offengelegt.

Es wird erläutert, in welcher Weise von einer Empfehlung abgewichen wird.

Die Gründe für das Abweichen werden dargelegt.

Die anstelle der empfohlenen Vorgehensweise gewählte Maßnahme wird beschrieben und es wird erläutert, wie diese Maßnahme zur Erreichung des eigentlichen Ziels der betreffenden Empfehlung oder des Kodex insgesamt beiträgt, oder es wird präzisiert, wie diese Maßnahme zu einer guten Unternehmensführung beiträgt.

Falls die Abweichung zeitlich befristet ist, wird erläutert, wann das Unternehmen die betreffende Empfehlung einzuhalten beabsichtigt.

Es wird beschrieben, auf welchem Wege die Entscheidung für eine Abweichung von einer Empfehlung innerhalb des Unternehmens getroffen wurde.



Ihre Ansprechpersonen PwC



Marco Galioto

Partner
Internal Audit & GRC Öffentlicher
Sektor
Tel.: +49 211 981-1607
marco.galioto@pwc.com



Björn Blischke

Director
Internal Audit & GRC Öffentlicher
Sektor
Tel.: +49 211 981-4777
bjoern.blischke@pwc.com



Über uns

Unsere Mandanten stehen tagtäglich vor vielfältigen Aufgaben, möchten neue Ideen umsetzen und suchen unseren Rat. Sie erwarten, dass wir sie ganzheitlich betreuen und praxisorientierte Lösungen mit größtmöglichem Nutzen entwickeln. Deshalb setzen wir für jeden Mandanten, ob Global Player, Familienunternehmen oder kommunaler Träger, unser gesamtes Potenzial ein: Erfahrung, Branchenkenntnis, Fachwissen, Qualitätsanspruch, Innovationskraft und die Ressourcen unseres Expert:innennetzwerks in 156 Ländern. Besonders wichtig ist uns die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit unseren Mandanten, denn je besser wir sie kennen und verstehen, umso gezielter können wir sie unterstützen.

PwC Deutschland. Über 12.000 engagierte Menschen an 21 Standorten. Knapp 2,4 Mrd. Euro Gesamtleistung. Führende Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft in Deutschland.

Ihre Ansprechpersonen Zeppelin Universität



Prof. Dr. Ulf Papenfuß
Inhaber Lehrstuhl für Public
Management & Public Policy
Tel.: +49 7541 6009-1442
puma@zu.de



Maximilian Haas
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Lehrstuhl für Public Management &
Public Policy
Tel.: +49 7541 6009-1443
puma@zu.de

Über die Zeppelin Universität

Prof. Dr. Ulf Papenfuß ist Inhaber des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy (puma.zu.de) an der Zeppelin Universität (ZU) Friedrichshafen, an dem Maximilian Haas als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig ist. Die Forschungsergebnisse von Prof. Dr. Ulf Papenfuß sind in zahlreichen internationalen Fachzeitschriften erschienen. Er ist Initiator und wissenschaftlicher Vorsitzender der Expertenkommission Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (pcg-musterkodex.de) und organisiert mit seinem Team die Geschäftsstelle der Expertenkommission. Jährlich veranstaltet er mit seinem Team den ZU|kunftssalon Public Corporate Governance an der Zeppelin Universität. Die Zeppelin Universität wurde im Jahr 2003 gegründet und besitzt die drei Fachbereiche „Staats- und Gesellschaftswissenschaften“, „Wirtschaftswissenschaften“ und „Kultur- und Kommunikationswissenschaften“. Sie bietet u. a. den Masterstudiengang „Public Management & Digitalisierung“ an.

puma.zu.de

