

ECONWATCH

GESELLSCHAFT FÜR POLITIKANALYSE e.V.

„Corporate Governance und öffentliche Unternehmen“

Berlin, 05.03.2007

Statements:

Corporate Governance und öffentliche Unternehmen

- Public Corporate Governance Kodex (PCGK) als Kommentar und Ergänzung zu gesetzlichen Regelungen und somit als flexible und anpassungsfähige Leitlinie zur Qualitätssicherung der Steuerung öffentlicher Unternehmen begreifen
- Ein Grundlagenkodex als Orientierungshilfe für sämtliche Gebietskörperschaften etablieren und Modifikationen an die spezifischen Bedingungen ermöglichen
- Kommunikations- sowie Übersetzungsfunktion des PCGK zur Vertrauensbildung und Transparenz nutzen
- Externe Expertenkommission zur Einführung eines PCGK auf Bundesebene einsetzen, in der Pluralität, Glaubwürdigkeit, Transparenz und heterogenes Expertenwissen vereinigt sind
- Frage nach der Rolle des Staates als Anteilseigner kritisch reflektieren und die Frage nach der Notwendigkeit eines öffentlichen Angebots als wesentlichen Bestandteil in den Diskurs um die Einführung eines PCGK integrieren

Corporate Governance und öffentliche Unternehmen

Spektakuläre Unternehmenskrisen und Bilanzskandale wie bei Enron, WorldCom und Parmalat haben die öffentliche Kontroverse um Corporate Governance – die Prinzipien guter Unternehmensführung – weltweit stark intensiviert und das Thema oben auf die politische Agenda eingeordnet. Neben zahlreichen gesetzlichen Maßnahmen im Gesellschafts-, Bilanz- und Kapitalmarktrecht wurde der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK) für börsennotierte Unternehmen erarbeitet, um dem vielfach kritisierten Vertrauensverlust der Stakeholder gegenüber der Unternehmensführung entgegenzuwirken.

Probleme der Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen mit ihren spezifischen Besonderheiten sowie komplexen Zielsystemen hingegen waren lange Zeit nicht im Fokus von Politik, Verwaltung, Wissenschaft oder Öffentlichkeit. Mittlerweile haben Länder wie Berlin, Brandenburg und Bremen und die Landeshauptstadt Stuttgart vor diesem Hintergrund einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) mit dem Ziel einer besseren Steuerung und Kontrolle ihrer Unternehmensbeteiligungen etabliert. Auf Ebene des Bundes ist es erklärtes Ziel der Politik, bis zum Herbst 2007 einen PCGK zu erarbeiten.

Ob das vorhandene gesetzliche Instrumentarium für die Bewältigung der identifizierten Probleme nicht bereits ausreichend ist, ist hierbei fraglich, da es aus Perspektive der Kontrolle bereits viele Regelungen gibt. Es mangelt augenscheinlich vielmehr - wie so oft - an der Durchführung und der Transparenz bei der angemessenen Anwendung von gesetzlichen Bestimmungen und Behördenanweisungen. Dazu gehören u.a. eine unzureichende Konzeption und Definition der Leistung öffentlicher Unternehmen, lediglich kursorische Prüfungen nach § 53 HGrG sowie eine oft mangelnde Mitwirkung von Unternehmensorganen an Prüfungen sowie nicht abgeschlossene Prüfungsvereinbarungen.

Ein Public Corporate Governance Kodex könnte hierbei dreifach wirken: im Sinne eines Kommentars als Beitrag zur Qualitätssicherung der Unternehmensführung, als Leitlinie für die adäquate Wahrnehmung für Aufgaben in den Gremien sowie zur Vertrauensbildung und Transparenz. Somit kann ein PCGK grundsätzlich zu einer besseren Corporate Governance beitragen und zudem eine Kommunikations- sowie Übersetzungsfunktion erfüllen.

Wurde zunächst eher unkritisch und pauschal die Übertragung des Governance Kodex für private Wirtschaftsunternehmen auf öffentliche Unternehmen gefordert, so ist es mittlerweile Konsens, dass bei Einführung eines PCGK die charakteristischen Besonderheiten des öffentlichen Sektors berücksichtigt werden müssen. Ein entscheidender Unterschied ist hierbei die heterogene rechtliche Verfasstheit öffentlicher Unternehmen, welche in so unterschiedlichen Formen wie der GmbH mit einer Gebietskörperschaft als Gesellschafter oder einer Körperschaft öffentlichen Rechts auftreten können und sich deutlich von den recht homogen verfassten kapitalmarktorientierten Unternehmen unterscheiden. Diese außerordentliche Heterogenität stellt in der Konsequenz hohe Anforderungen an ein übergreifendes Regelwerk dar. Darüber hinaus scheidet im Gegensatz zu börsennotierten Unter-

nehmen, bei denen der Kapitalmarkt Verstöße gegen die kodifizierten Empfehlungen sanktionieren kann, im öffentlichen Sektor der Markt als Sanktionsmechanismus aus. Somit ist zu bezweifeln, dass der in § 161 AktG verankerte Mechanismus „comply or explain“, der eine Erklärungspflicht beim Abweichen von Empfehlungen vorsieht, die gleiche Bindungswirkung im PCGK entwickeln kann.

Im Vergleich zu einer rein gesetzgeberischen Lösung hat ein Kodex höhere Flexibilität, und kann ggf. schneller an die komplexen Entwicklungen im öffentlichen Sektor angepasst werden. Jedoch ist ein PCGK kein Allheilmittel, weshalb es in einigen Feldern flankierender Maßnahmen bedarf. Allerdings zeichnet sich ab, dass die Diskussion über die Einführung eines Kodex bereits ein Erfolg an sich ist, denn im Verlauf dieses Prozesses können bestehende Missstände identifiziert und auf der (politischen) Tagesordnung der Reformnotwendigkeiten platziert werden. Die Debatte um den Kodex ist in diesem Sinne als systematische Problemanalyse zu verstehen, in der unter der Überschrift einer möglichen Kodexeinführung das gesamte Corporate Governance-System von öffentlichen Unternehmen auf den Prüfstand gestellt und sämtliche Instrumentarien wie Risikomanagement, Beteiligungsmanagement, Interne Revision etc. im Hinblick auf ihre Aktualität und Wirksamkeit überprüft werden. Ein Grundlagenkodex könnte eine Orientierungshilfe für sämtliche Gebietskörperschaften liefern, da nicht in jedem Bereich hinreichende Kapazitäten vorhanden sind, einen Kodex in voller Eigenständigkeit zu erstellen. Dieser auf Ebene des Bundes erstellte Kodex würde mit einer Übersicht von Empfehlungen vor allem dem Best-Practice Gedanken Rechnung tragen und könnte hierbei auch die Erfahrungen der [OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises](#) einbeziehen. Somit könnte die Vergleichbarkeit bestimmter Indikatoren hergestellt und gleichzeitig eine lokale Adaption an die spezifische Situation einer Gebietskörperschaft erreicht werden. In übergreifender Perspektive kann ein Kodex auch eine ordnungspolitische Funktion übernehmen, da im Zuge der Diskussion staatlicher und gesellschaftlicher Akteure und Entscheidungsträger die Rolle des Staates als Anteilseigner kritisch reflektiert werden sollte.

Die Erarbeitung eines PCGK auf Bundesebene sollte hierbei, dem Beispiel der Cromme-Kommission bei der Erarbeitung der DCGK folgend, eine externe Expertenkommission übernehmen, in der Pluralität, Glaubwürdigkeit, Transparenz und heterogenes Expertenwissen vereinigt sind. Die Verortung dieser Aufgabe bei einer internen Arbeitsgruppe der Bundesministerien der Finanzen und der Justiz ist kritisch zu beurteilen.

Im Zuge der Erstellung muss hierbei klar beantwortet werden, warum die umfassend vorhandenen Rechtsnormen nicht hinreichend für die Steuerung sind und ob bzw. wie der Kodex diesen teilweise jahrzehntelang gewachsenen Strukturproblemen entgegenwirken könnte, obgleich es das existierende Instrumentarium nicht umfassend vermag. Ebenso eindeutig ist zu identifizieren, welche Probleme sich überhaupt mit einem Kodex bewältigen lassen und welche nicht. Ob ein PCGK die entscheidenden Probleme lösen kann, bedarf der kritischen Beobachtung.

Hierbei fällt insbesondere auf, dass bei der aktuellen Debatte um die Einführung eines PCGK die entscheidende und vorgelagert zu beantwortende Frage häufig ausgeblendet wird: welche Leistungen sollten überhaupt staatlich bereitgestellt werden?

Entstehen viele der Probleme bei der Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen erst, da der Markt nicht als Sanktionsmechanismus wirken kann, so würde ein „mehr an Markt“ viele der Probleme obsolet werden lassen. Der Grundsatz, der Staat dürfe im Rahmen der Daseinsvorsorge nur dann anbieten, wenn der Markt es nicht günstiger kann, entwickelt hierbei keine argumentative Kraft. Der Staat kann es schlichtweg nicht wissen, ob er der günstigste Anbieter ist (Anmaßung von Wissen). Diese Information hält nur der Markt als Informationssystem bereit. Wünschenswert wäre es daher, die Frage nach der Notwendigkeit eines öffentlichen Angebots als wesentlichen Bestandteil in den Diskurs um die Einführung eines Public Corporate Governance Kodex zu integrieren.

Berlin, 05. März 2007

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage der Veranstaltung „Corporate Governance und öffentliche Unternehmen“ mit Prof. Dr. Jens Harms (Präsident des Rechnungshofes Berlin) und Karin Sahr (Ernst & Young) am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).