

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Intensive Forschung für die Privatwirtschaft: Corporate Governance als wissenschaftliche Disziplin und Einrichtung einer Regierungskommission	6
1.3 Forschungsbedarfe und Status Quo der Public Corporate Governance (PCG)	8
1.4 Zielsetzung und Gang der Arbeit	12
2 Rahmenbedingungen der Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen.....	17
2.1 New Public Management, Public Governance, Gewährleistungsstaat	17
2.2 Definition, Rechtsformen und Branchen öffentlicher Unternehmen	18
2.3 Öffentlicher Auftrag und duales Zielsystem mit Leistungs- und Finanzziel	19
2.4 Gesellschaftspolitische und ökonomische Relevanz	21
2.5 Weitere begriffliche Grundlagen	22
2.5.1 Steuerung, Überwachung, Kontrolle, Leitung und Führung	22
2.5.2 Beteiligungsmanagement sowie Aufsichtsrat/Geschäftsführung als Sammelbezeichnung für entsprechende Unternehmensorgane	23
2.6 Regulierungsebenen und gesetzliche Anforderungen	24
3 Gegenstand, Ziele und Ausgestaltung der Public Corporate Governance	27
3.1 Definition und Regelungsfelder	27
3.2 Das Instrument Public Corporate Governance Kodex (PCGK)	31
3.2.1 Konzeptioneller Ansatz, Inhalt und Zielsetzungen im Überblick	31
3.2.2 „Comply or explain“ als betonter Wirkungsmechanismus	33
4 Theoretische Grundlegung zur Analyse eines PCGK sowie der PCG Berichterstattung	37
4.1 Neue Institutionenökonomik	37
4.1.1 Prinzipal-Agent-Theorie als dominierender Bezugsrahmen in der wissenschaftlichen Diskussion	39
4.1.2 Theorie der Verfügungsrechte	43
4.1.3 Transaktionskostentheorie	45
4.2 Stakeholder-Theorie	46
4.3 Stewardship-Theorie	47
4.4 Anforderungen an einen PCGK aus integrierter Theorieperspektive	48
4.5 Rechenschaftslegung und Transparenz als Kernprinzipien der PCG	50
5 Forschungsdesign einer teil-standardisierten Befragung von Schlüsselakteuren der PCG	55

6 Klassifizierung von Problemfeldern sowie Forderungen aus Literatur, Rechnungshofberichten und eigener Befragung	57
6.1 Gesamteinschätzungen aus Wissenschaft und Praxis	57
6.2 Übergreifende Problemfelder und Forderungen	59
6.2.1 Übersteuerung, Untersteuerung und Verselbständigungen	59
6.2.2 Mangelnder Steuerungswille und zu geringes Kontrollinteresse	61
6.2.3 Verbesserungsbedürftige Gesamtstrategie und geschlossene Gesamtsteuerung mit Einbindung ausgegliederter Organisationseinheiten	62
6.2.4 Unzureichende Entwicklung und Spezifizierung von Zielen	62
6.2.5 Fehlende Voraussetzungen bei der Gründung/Beteiligung von/an Unternehmen sowie unzulängliche Erfolgskontrollen	64
6.2.6 Mangelnde Einbindung der Politik und Einrichtung eines Ratsausschusses „Unternehmen / Beteiligungen“	64
6.2.7 Unklare Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten sowie „Organisierte Unverantwortlichkeit“	65
6.2.8 Organkonflikte zwischen Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat und möglicher Verzicht auf fakultative Aufsichtsräte	65
6.2.9 Zu starke Fokussierung von Finanz- statt Leistungs-/Wirkungskennzahlen	67
6.2.10 Vergangenheitsorientierte Verwaltung statt zukunftsgerichtete Steuerung	68
6.2.11 Unzulängliche Trennung von Eigentümer- und Gewährleisterfunktion	68
6.2.12 Mangelnde Integrität, Ethikprobleme und Korruptionsrisiken	69
6.2.13 Bildung von Schattenhaushalten und Flucht aus dem Budget	69
6.2.14 Unwirtschaftliches Verhalten bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	70
6.2.15 Unzureichende Transparenz für Generalprävention und verbesserungsbedürftige Corporate Governance Berichterstattung	70
6.3 Problemfelder und Forderungen für einzelne Regelungsbereiche	71
6.3.1 Aufsichtsrat	71
6.3.1.1 Größe des Gremiums	72
6.3.1.2 Qualifikation und Zusammensetzung, insbesondere Berufung „externer Gremienmitglieder“	73
6.3.1.3 Mitbestimmung hinsichtlich demokratischer Legitimation und Berücksichtigung öffentlicher Interessen	76
6.3.1.4 Aus-/Fort/Weiterbildung	77
6.3.1.5 Unabhängigkeit und Interessenkonflikte	78
6.3.1.6 Spannungsfeld zwischen Zielen der Gebietskörperschaft und des Unternehmens sowie Weisungsproblematiken	78
6.3.1.7 Verschwiegenheitspflicht zwischen Informationsnotwendigkeiten und Unternehmensinteresse	79
6.3.1.8 Ausschussbildung, insbesondere Einrichtung eines Prüfungsausschusses	80
6.3.1.9 Zeitinvestition und Wahrnehmung von Mandatspflichten	81
6.3.1.10 Effizienzprüfung und (Selbst-)Evaluation	81
6.3.2 Aufsichtsrat und Geschäftsführung	82
6.3.2.1 Informationsversorgung und Zusammenarbeit	82
6.3.2.2 Diversity und Teilhabe von Frauen	83
6.3.2.3 Haftung und Vermögenshaftpflichtversicherungen (D&O-Versicherungen)	83
6.3.3 Geschäftsführung	84
6.3.3.1 Qualifikation und politische Verquickungen	84
6.3.3.2 Dienstgesinnung und Selbstverständnis bezüglich öffentlicher Aufgaben	86

6.3.3.3 Höhe und Zusammensetzung der Vergütung	86
6.3.3.4 Offenlegung der Vergütung.....	87
6.3.4 Beteiligungsverwaltung	90
6.3.4.1 Institutionelle Anbindung an die Verwaltungsspitze	90
6.3.4.2 Quantitative und qualitative Besetzungsdefizite	90
6.3.4.3 Beteiligungsmanagement	90
6.3.5 Risikomanagement und interne Revision	92
6.3.6 Rechnungslegung und Jahresabschluss	93
6.3.7 Abschlussprüfung	94
6.3.7.1 Prüfungsdefizite und Verhältnis von Abschlussprüfung und öffentlicher Finanzkontrolle	94
6.3.7.2 Trennung von Prüfung und Beratung sowie getrennter Ausweis von Prüfungs-/Beratungskosten.....	94
6.3.7.3 Regelmäßiger Wechsel des Abschlussprüfers.....	95
6.3.8 Rechnungshöfe bzw. Rechnungsprüfungsämter.....	95
6.4 Resümee: Vollzugs- als auch Regelungsdefizite	96
7 Steuerungserhebliche Zusatzbeiträge und Unterstützung durch einen PCGK	99
7.1 Herausgestellte Bedarfe und Potenziale	99
7.2 Spezifischer „Public Kodex“ mit Orientierung an bewährten Grundsätzen.....	101
7.3 Einbindung öffentlich-rechtlicher Unternehmen und mittelbarer Beteiligungen	102
7.4 Nutzen eines PCGK: Kategorisierung von Funktionen	103
7.5 Vorteile gegenüber alternativen Regulierungsoptionen	108
7.5.1 Gesetzliche Regelungen.....	108
7.5.2 Verwaltungshinweise für die Beteiligungsführung.....	109
7.5.3 Unternehmensindividuelle Kodizes.....	109
7.6 Bindungswirkung, Verhaltenssteuerung und Sanktionsmechanismen als Schlüsselfragen	110
8 Theorie- und empiriegeleiteter Analyserahmen zur Untersuchung von PCGKs.....	113
9 Vergleichende Inhaltsanalyse von 14 PCGKs hinsichtlich steuerungsrelevanter Regelungsunterschiede sowie Reformvorschläge	117
9.1 Methodik der Untersuchung	117
9.2 Konzeptionelle Gestaltungsunterschiede	119
9.3 Unterschiede bei Anzahl und Verhältnis von Empfehlungen und Anregungen	120
9.4 Regelungsunterschiede bei Entsprechenserklärungen und PCG Berichten.....	123
9.4.1 Abweichungsbegründung, Zukunftsorientierung und Veröffentlichungsort.....	124
9.4.2 Überblick und unternehmensspezifische Informationen im Beteiligungsbericht..	128
9.4.3 Exkurs: Zur rechtlichen Zulässigkeit von Entsprechenserklärungen	128
9.5 Regelungsunterschiede bei der Gesellschafterrolle der öffentlichen Hand.....	129
9.5.1 Voraussetzungen für die Gründung/Beteiligung von/an Unternehmen sowie laufende Erfolgskontrollen	130
9.5.2 Ablauf und Verantwortlichkeiten bei der Entwicklung von öffentlicher Zielsetzung und Strategie	130
9.5.3 Spezifizierung des öffentlichen Auftrags, Zielbilder und Leistungs-/..... Wirkungskennzahlen	133
9.5.4 Einbindung eines politischen Gremiums in die Strategie-/Zielkontrolle	133

9.5.5	Kurzerläuterung von Beteiligungsmanagementorganisation, Zuständigkeiten und Eigentümer-/ Gewährleisterfunktion	134
9.5.6	Jährliche Erörterung des Beteiligungsberichts im politisch verantwortlichen Gremium	135
9.5.7	Beratung des Jahresabschlusses im politisch verantwortlichen Gremium	135
9.5.8	Möglicher Verzicht auf den Aufsichtsrat und Steuerung über die Gesellschafterversammlung	136
9.6	Regelungsunterschiede beim Aufsichtsrat	136
9.6.1	Aufgabenzuweisung zwischen Überwachung und Beratung sowie Überwachungsgegenstände	136
9.6.2	Größe des Gremiums	139
9.6.3	Qualifikation und Zusammensetzung, insbesondere Berufung „externer Gremienmitglieder“	139
9.6.4	Aus-/Fort-/Weiterbildung	141
9.6.5	Unabhängigkeit und Interessenkonflikte	142
9.6.5.1	Präzisierung „Unabhängigkeit“ und Anzahl unabhängiger Mitglieder	142
9.6.5.2	Offenlegung von Interessenkonflikten	143
9.6.5.3	Beratungs-/Dienstleistungs-/Werkverträge	144
9.6.5.4	Organfunktionen und Beratungsaufgaben bei Wettbewerbern	146
9.6.5.5	Unternehmensgeschäfte mit Aufsichtsratsmitgliedern und ihnen nahe stehenden Personen	147
9.6.6	Verschwiegenheitspflicht	147
9.6.7	Berücksichtigung von gesamtstädtischen Interessen, Beschlüssen und Weisungen	148
9.6.8	Ausschussbildung und Übertragung von Entscheidungskompetenzen des Plenums	149
9.6.9	Einrichtung eines Prüfungsausschusses sowie Anforderungen an Vorsitzende und Mitglieder	150
9.6.10	Vergütung bzw. Aufwandsentschädigung	153
9.6.10.1	Angemessenheitskriterien, Höhe und Ausgestaltung	153
9.6.10.2	Offenlegung	154
9.6.11	Zustimmungspflichtige Geschäfte	155
9.6.12	Anzahl der Aufsichtsratsmandate und Zeitinvestition	157
9.6.13	Zeitgerechter Unterlagenversand	158
9.6.14	Aufsichtsratssitzungen ohne Teilnahme der Geschäftsführung	158
9.6.15	Protokolle von Aufsichtsratssitzungen	159
9.6.16	Effizienzprüfung und (Selbst-)Evaluation	159
9.7	Regelungsunterschiede bei Aufsichtsrat und Geschäftsführung	161
9.7.1	Gegenstände und Häufigkeit von Berichten der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat	161
9.7.2	Diversity und Teilhabe von Frauen	163
9.7.3	Haftung sowie Abschlussvoraussetzungen und Ausgestaltung von D&O-Versicherungen	165
9.7.4	Kreditvergabe an Unternehmensorgane und ihnen nahe stehende Personen	168
9.7.5	Ehemalige Geschäftsführer im Aufsichtsrat	169
9.8	Regelungsunterschiede bei der Geschäftsführung	170
9.8.1	Zuständigkeiten bei Auswahl und Bestellung	170
9.8.2	Erstbestellungsdauer und frühestmögliche Wiederbestellung	170

9.8.3	Anzahl der Geschäftsführer und Doppelspitze	171
9.8.4	Weisungen an die Geschäftsführung und unternehmerischer Freiraum	172
9.8.5	Abfindungen	172
9.8.6	Unternehmensgeschäfte mit Geschäftsführern und diesen nahe stehenden Personen	174
9.8.7	Vergütung	175
9.8.7.1	Zuständigkeiten und Abstimmungsregeln bei der Festlegung	175
9.8.7.2	Höhe und Angemessenheitskriterien	177
9.8.7.3	Erfolgsabhängige Vergütungselemente, langfristige Anreizkomponenten und Bonus-Malus-System	180
9.8.7.4	Offenlegung von Vergütung und Vergütungsbericht	182
9.9	Regelungsunterschiede bei der Beteiligungsverwaltung	187
9.9.1	Berichte der Geschäftsführung an Beteiligungsverwaltung und Gesellschafter ...	187
9.9.2	Zusendung von Aufsichtsratsunterlagen und Vorbereitung der Aufsichtsräte im Sitzungsvorfeld	187
9.9.3	Teilnahme an Aufsichtsratssitzungen	188
9.9.4	Abstimmung des Jahresabschlusses	188
9.9.5	Zuleitung des Prüfberichts bzw. Managementletters	189
9.9.6	Beteiligungsbericht	190
9.10	Regelungsunterschiede bei der internen Revision	190
9.11	Regelungsunterschiede bei Rechnungslegung und Jahresabschluss	192
9.12	Regelungsunterschiede bei der Abschlussprüfung	193
9.12.1	Einholung einer Unabhängigkeitserklärung	193
9.12.2	Trennung von Prüfung und Beratung bzw. Anzeigen von Beratungsaufträgen	194
9.12.3	Festlegung eigener Prüfungsschwerpunkte durch den Aufsichtsrat	195
9.12.4	Wechsel des Abschlussprüfers sowie wettbewerbliche Mandatsvergabe	196
9.12.5	Prüfung der Entsprechenserklärung und Information des Aufsichtsrats	197
9.12.6	Getrennte Offenlegung von Prüfungs- und Beratungskosten	198
9.12.7	Bericht über die Bezüge der Geschäftsführung	199
9.13	Regelungsunterschiede bei Rechnungshöfen bzw. Rechnungsprüfungsämtern	200
9.14	Regelungsunterschiede bei der Bereitstellung von Informationen auf der Unternehmenshomepage	201
9.15	Regelungsunterschiede bei Geltungsbereich und empfohlener Anwendung des PCGK	204
9.16	Regelungsunterschiede bei der gesellschaftsrechtlichen Verankerung des PCGK	207
9.17	Beschlussorgan/-datum sowie Überprüfung und Anpassung des PCGK	210
9.18	Vergleichende Zwischenbilanz aus theoretischer und praxisorientierter Perspektive ..	211
10	Längsschnittstudie zu faktischen Governancestrukturen/-praktiken öffentlicher Unternehmen	215
10.1	Formulierte Forschungsnotwendigkeiten der Literatur	215
10.2	Ziele und Methodik der Studie	216
10.3	Verfügbarkeit von Jahresabschlüssen im Bundesanzeiger sowie Bildung von Aufsichtsräten	218
10.4	Offenlegung der Geschäftsführervergütung	219
10.5	Größe von Aufsichtsräten	224
10.6	Zusammensetzung von Aufsichtsräten	227
10.7	Berichterstattung über Aufsichtsratsausschüsse, insbesondere Prüfungsausschüsse	231

10.8 Vergütung von Aufsichtsräten.....	234
10.8.1 Offenlegung der Vergütung.....	234
10.8.2 Höhe der Vergütung.....	235
10.9 Dauer für die Aufstellung und Offenlegung von Jahresabschlüssen.....	239
10.9.1 Aufstellung.....	239
10.9.2 Offenlegung.....	244
10.10 Transparenz und Kosten bei der Abschlussprüfung.....	250
10.10.1 Getrennter Ausweis der Abschlussprüfungs- und Beratungskosten.....	251
10.10.2 Höhe der Abschlussprüfungskosten.....	253
10.10.3 Anteil der „Big Four“-Wirtschaftsprüfungsunternehmen an den vergebenen Prüfungsmandaten.....	254
10.11 Bereitstellung von Informationen auf der Unternehmenshomepage.....	255
10.11.1 Verfügbarkeit des Jahresabschlusses.....	255
10.11.2 Verfügbarkeit der Entsprechenserklärung.....	256
10.11.3 Verfügbarkeit des Gesellschaftsvertrags.....	257
10.11.4 Verfügbarkeit der Geschäftsordnungen von Aufsichtsrat und Geschäftsführung.....	257
10.12 Zwischenbilanz zu Governancestrukturen/-praktiken.....	258
11 Übergreifende Reformvorschläge zur Etablierung und Fortschreibung eines PCGK.....	261
11.1 Übersichtliche und kohärente Gesamtkonzeption für eine geschlossene Gesamtsteuerung.....	261
11.2 Anforderungsgerechte PCG Berichterstattung und Koordination der Governancekommunikation.....	262
11.3 Besondere Verantwortung: Entsprechenserklärung auch zu Anregungen mit sachgerechter Abweichungskultur.....	263
11.4 Ausschließliche Verwendung von „soll“ und „sollte“ in Einklang mit der Regierungskommission.....	264
11.5 Integratives Konsultationsverfahren bei der Etablierung und Fortschreibung sowie transparente Vergleichsfassungen.....	265
11.6 Ganzheitliche und individuelle Vorteile durch einen bundeslandübergreifenden Grundlagenkodex.....	267
11.7 Übersicht zu Forderungen für eine hochrangige PCG-Kommission.....	269
11.8 Überblick zu Empfehlungen zur gesetzlichen Verankerung eines PCGK.....	272
12 Schlussbetrachtung.....	273
12.1 Fazit.....	273
12.2 Chancen und Notwendigkeiten für Forschung und Praxis.....	277
13 Literaturverzeichnis.....	281
Anhang: Fragebogen zur Public Corporate Governance als Interviewgrundlage	307

Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung
öffentlicher Unternehmen
Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur
Public Corporate Governance
Papenfuß, U.
2013, XXIII, 310 S. 22 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-00876-5