

Public Corporate Governance. Grundsätzliche Probleme und Spannungsfelder der Überwachung öffentlicher Unternehmen

Peter Kolbe

Inhalt

1. Einleitung
2. Untersteuerung als Herausforderung kommunaler Corporate Governance
3. Public Corporate Governance
4. Eigentumsrechte als zentrales Element einer Public Corporate Governance
5. Zusammenfassung und Ausblick
6. Literatur

1 Einleitung

Enron und Worldcom: Die Namen der beiden Unternehmen stehen stellvertretend für eine Reihe von Unternehmenspleiten, bei denen unter anderem eine mangelhafte Unternehmensüberwachung als eine der Ursachen identifiziert wurde. Als Reaktion auf Unternehmenszusammenbrüche dieser Art wurden weltweit Kodizes entwickelt, die Vorschläge zur Verbesserung der Unternehmensüberwachung enthalten und zielen dabei vorrangig auf Aktiengesellschaften.

Öffentliche Unternehmen blieben jedoch weitgehend ausgeblendet; sie wurden "schlicht vergessen" (Schwintowski 2001: 132). Dieses Defizit lässt sich jedoch nicht mit einem mangelnden Problemdruck erklären. Insbesondere auf der kommunalen Ebene zeigen sich verschiedene dramatische Entwicklungen. So berichtet der Bund der Steuerzahler in seinem alljährlichen Schwarzbuch unter der Überschrift „Unternehmer Staat“ über vielfältige Fehlentwicklungen in öffentlichen Unternehmen, die regelmässig finanzielle Folgen für die Eigentümer haben. Bei den öffentlichen Unternehmen sind es die Gebietskörperschaften, wobei insbesondere die Kommunen Aufgaben mit Hilfe von öffentlichen Unternehmen wahrnehmen. Nicht selten grenzen daraus entstehende Lasten den Spielraum der kommunalen Selbstverwaltung ein. Dabei geht es um defizitäre Unternehmen, ausgebliebene Risikoanalysen oder das Versagen von Kontrollen (Bund der Steuerzahler 2004: 45-49). Um jedoch die Bedeutung der Unterneh-

men¹ auf der kommunalen Ebene beurteilen zu können, bedarf es einer genauen Analyse des Umfangs der durch sie wahrgenommenen Aufgaben. Dieses geschieht regelmässig durch eine Bestimmung des Anteils an den Ausgaben, den Investitionen und dem Personal einer Kommune. Den Anteil der Unternehmen an diesen Kennzahlen schätzte die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) im Jahr 1985 auf 30% (KGSt 1985: 5). Neueren Forschungen zufolge ist dieser Anteil auf nahezu 50% angestiegen. In einem Lehrforschungsprojekt unter Leitung von Prof. Dr. Edeling und Prof. Dr. Reichard wurde z.B. für die Verteilung des Personals festgestellt, dass auf der kommunalen Ebene gut 45% der Beschäftigten in den Beteiligungen angestellt sind (Edeling/Reichard 2003: 28). Für grössere Kommunalverwaltungen wird davon ausgegangen, dass die Kommunalwirtschaft einen Anteil von bis zu 70% der gesamtstädtisch Beschäftigten erreichen kann (Bremer 2000: 326). Die angeführten Verteilungen lassen erkennen, dass den kommunalen Beteiligungen eine zentrale Stellung zukommt. Dennoch blieben sie einige Jahrzehnte trotz wachsender Bedeutung ein „statisches Element“ (Püttner 2000: 208) in der Wahrnehmung der Kommunalpolitik und weitestgehend sich selbst überlassen. Die Kommunalpolitiker sahen sich für die Kernverwaltung zuständig und die Geschäftsführer und Vorstände der Beteiligungen konnten Freiräume nutzen, die die übersteuerte Verwaltung nicht hatte. Diese Feststellung steht nicht nur im Gegensatz zur immensen faktischen Bedeutung der Beteiligungen, sondern weist auch Inkompatibilitäten hinsichtlich der Rolle der öffentlichen Wirtschaft auf, welche auf einen öffentlichen Zweck ausgerichtet sein sollte. Daher stellt sich die Frage, warum Gebietskörperschaften auf privatrechtliche Rechtsformen zurückgreifen und dann die Unternehmen in weiten Bereichen sich selbst überlassen werden.

Der Artikel greift diese Problemlage auf und stellt grundlegende Aspekte der Steuerung von öffentlichen Unternehmen und damit verbundenen Herausforderungen dar. Zu diesem Zweck wird vorgängig der zentrale Begriff der Untersteuerung sowie der Ursachen und Folgen betrachtet. Nachfolgend gilt es die Entwicklung privatwirtschaftlicher Unternehmen zu betrachten, um daraus Schlussfolgerungen für den öffentlichen Sektor zu ziehen.

¹ Kommunale Unternehmen sind weitgehend selbständige Betriebe, bei denen kommunale Gebietskörperschaften (Gemeinden, Gemeindeverbände) über die Mehrheit des Kapitals oder die Mehrheit der Stimmen verfügen.

2 Untersteuerung als Herausforderung kommunaler Corporate Governance

Für kommunale Unternehmen ist grundlegend festgestellt worden, dass sich die Einflussnahme durch die Kommunalpolitik als Untersteuerung kennzeichnen lässt (Budäus 1993: 168). Die vorhandenen Spielräume zur Steuerung, die der Politik zur Verfügung stehen, würden nicht ausgeschöpft, wodurch sich die Handlungsspielräume der kommunalen Unternehmen vergrößern. Dieses Problemfeld wird im Zusammenhang mit der These der Untersteuerung kommunaler Unternehmen (z.B. Banner 1993: 58) intensiv betrachtet und bewertet. Analytisch kann Untersteuerung als Unterkategorie der Steuerung charakterisiert werden, bei dem aufgrund spezifischer Dispositionen angestrebte Steuerungsziele nicht erreicht werden. Hierfür können sowohl Aspekte der Steuerbarkeit als auch der Steuerungsfähigkeit verantwortlich sein. Die Steuerbarkeit ist eng mit der Struktur des Steuerungsobjektes verbunden (Kühn 1997, S. 531). Für öffentliche Unternehmen sind es vor allem Aspekte der Rechtsform und der finanziellen Unabhängigkeit des öffentlichen Unternehmens, die die Steuerbarkeit beeinflussen. Die Steuerungsfähigkeit beruht dagegen darauf, dass das Subjekt in der Lage und/oder willens ist, steuerungswirksame Signale zu senden (Schwegler/Roth 1992, S. 19). Letzterer Begriff fragt nach der Fähigkeit und dem Willen kommunaler Vertretungen, die Unternehmen zu steuern. Ein Beispiel hierfür ist der Verzicht auf eine Definition bzw. Konkretisierung der Unternehmensziele. Dabei kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommunen nur punktuell auf derartige Steuerungsmöglichkeiten verzichten. Vielmehr kann das Vorgehen in ein "Steuerungsvakuum" (Reichard 1994: 15) münden, welches als Form der Untersteuerung aufgefasst werden kann. Während hinsichtlich dieser Beobachtung weitgehend Einigkeit herrscht, bestehen erste Differenzen, wenn es um die Ermittlung der Ursachen geht. Hierbei stehen sich zwei grundsätzliche Überzeugungen gegenüber (im Folgenden: Theuvsen 2001: 138ff):

1. die Wahl der Rechtsform und
2. das Autonomiestreben des Managements

Es ist anzumerken, dass beide Perspektiven keine sich ausschließenden Aussagen enthalten und daher additiv bei der Betrachtung des Phänomens Untersteuerung herangezogen werden können. Die Untersteuerung kommunaler Unternehmen lässt sich in grundsätzlicher Weise auf die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform, also einen Akt der Dezentralisierung, zurückführen. Das mangelnde Interesse von Kommunen, diesen Prozess bewusst zu gestalten, sorgt dafür, dass die institutionellen Regelungen nur eingeschränkt handlungsprägend sind. Zu nennen sind hierbei die Zuweisung von Rechten und Pflichten an Unternehmensorgane und Einheiten der Verwaltung sowie die Ausgestaltung der Überwachungsprozesse.

Die Folge einer Untersteuerung ist, dass die Beteiligungen eigene Ziele, Prozesse und Handlungsmuster entwickeln können, die es erschweren, sie inhaltlich in die kommunale Politik einzubinden. Daher ist es unumgänglich, dass Kommunen auf Verfahren und Instrumente zurückgreifen, um die Unternehmen lenken und in die kommunale Aufgabenerfüllung integrieren zu können. Hierbei ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Kommunen nicht nur auf Steuerungsbarrieren stoßen, sondern dass sie sich selbst bescheiden und ihnen zustehende Steuerungsmöglichkeiten nicht wahrnehmen.

3 Public Corporate Governance

Mit der Feststellung der Untersteuerung von Unternehmen durch öffentliche Träger wird die Notwendigkeit deutlich, sich mit Fragen der Steuerung (oder betriebswirtschaftlich gesprochen: der Überwachung) zu befassen. Insbesondere in der Betriebswirtschaftslehre privatwirtschaftlicher Unternehmen ist in den letzten beiden Jahrzehnten ein Bedeutungsgewinn der Überwachungsthematik zu verzeichnen, der in dem Begriff der Corporate Governance kulminierte. Daher gibt es inzwischen eine Vielzahl von Definitionen, weshalb es sinnvoll erscheint, von diesen zu abstrahieren und die Kerngedanken zu ermitteln. Die Corporate Governance-Debatte speist sich aus zwei miteinander verbundenen Quellen:

- der Bestimmung des Verhältnisses von Aktionären, Management und Anspruchsgruppen und
- der Organisation der Entscheidungs- und Überwachungsorganisation.

Den Schwerpunkt bildet hier die Betrachtung der (Mängel der) Unternehmensüberwachung, weshalb unter Corporate Governance in erster Linie die Führung und Überwachung von Unternehmungen verstanden wird. Das Neue an der aktuellen Corporate Governance-Diskussion ist, dass zu den bisher maßgeblichen Quellen der Corporate Governance (gesetzliche Vorschriften und deren Umsetzung im Unternehmen) eine Dritte tritt. Da die Defizite der Überwachung eher bei den Unternehmen lagen, sprach alles für einen Transfer auf eine übergeordnete Ebene. Jedoch sollte dieser nicht mit einer rigideren Gesetzgebung erreicht werden. Daher wurden Kodizes geschaffen, die Allgemeinverbindlichkeit beanspruchen, auch wenn in begründeten Fällen von ihnen abgewichen werden kann. Darüber hinaus wird die Einhaltung der Kodizes nicht vorrangig durch staatliche Organisationen überwacht, auch wenn der Staat flankierende Maßnahmen ergriffen hat. Vielmehr wird die Einhaltung der Normen durch den Kapitalmarkt „belohnt“ oder „bestraft“. Sie wirken als „soft law“ (Schmidt 2002: 47). Damit ist der Vorteil verbunden, dass die Überwachung flexibler handhabbar wird und

an spezifische Situationen angepasst werden kann. Mit diesem Vorgehen hat der Staat im Bereich der Überwachungsorganisation den Akteuren die Möglichkeit eröffnet, sich weitgehend selbst zu organisieren bzw. selbst zu regulieren.

Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit der Markt im öffentlichen Umfeld kommunaler Unternehmen eine analoge Funktion wahrnimmt oder wahrnehmen kann. In der Privatwirtschaft kann der Aktionär seine Stimmrechte wahrnehmen oder letztlich seine Beteiligung an den Unternehmen aufgeben, wenn er mit der Entwicklung des Unternehmens unzufrieden ist. Diese Möglichkeiten besitzt z.B. eine Kommune als Eigentümerin eines Unternehmens nur eingeschränkt. Aufgrund der wahrzunehmenden Aufgabe (Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen) kann sie sich „nur schwer“ von einem Unternehmen „trennen“. Vielmehr gilt es, die durch das Eigentum bestehenden Rechte wahrzunehmen, wenn sie mit einer Entwicklung des Unternehmens unzufrieden ist. Von den drei Optionen „Exit, Voice and Loyalty“ (Hirschmann 1981) verbleibt in erster Linie die Option „voice“, also die Wahrnehmung von Eigentumsrechten.

Aufgrund des Charakters öffentlicher Unternehmen kann festgestellt werden, dass es oft an einem funktionierenden Markt für die Unternehmenskontrolle (Kapitalmarkt) fehlt bzw. eine marktliche Kontrolle nur eingeschränkt existiert, da die Unternehmen primär politischen Zielen verpflichtet sind. Sie unterliegen somit „weichen Budgetbeschränkungen“ (Süß 2001: 18), wodurch für sie ein Erfolg am Markt nicht existenznotwendig ist.² Eine Public Corporate Governance wird daher verstärkt auf managementorientierte Corporate Governance-Elemente zurückzugreifen haben.

4 Eigentumsrechte als zentrales Element einer Public Corporate Governance

Bisher ist der Bericht “Corporate Governance in the Public Sector” der International Federation of Accountants (IFAC) der weitreichendste Bericht zum Thema. Da sich dieser Bericht aber auf “all public sector entities” (IFAC 2000: 5) und nicht nur auf öffentliche Unternehmen bezieht, handelt es sich um einen generellen Ansatz, der Fragen der Corporate Governance aufgreift und als Anforderungen (“needs to”) reformuliert. Die Ausführungen des Berichts beziehen sich auf die Bereiche (im Folgenden: IFAC 2000: 18):

- Organisationsstrukturen und Prozesse,
- Externe Berichterstattung,

² Ein klassisches Beispiel hierfür sind die kommunalen Verkehrsunternehmen, die grosso modo defizitär sind und aufgrund ihrer Bedeutung über den kommunalen Querverbund subventioniert werden.

- Kontrolle und
- Verhaltenstandards.

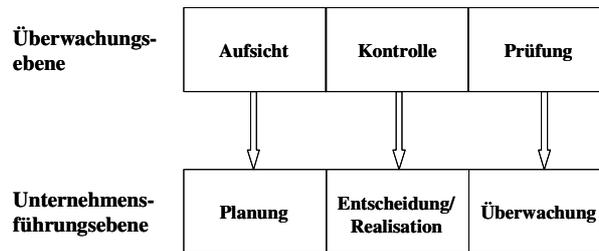
Diese Aufzählung macht deutlich, dass sich die inhaltlichen Schwerpunkte einer öffentlichen Corporate Governance nicht wesentlich von der privatwirtschaftlichen unterscheiden. Der wesentliche Unterschied ist, dass der Kapitalmarkt in den Ausführungen keine Rolle spielt. Public Corporate Governance ist somit eine Konzept, das im wesentlichen ohne kapitalmarktbezogene Elemente auskommt. Im privatwirtschaftlichen Bereich stellt und stellt der Kapitalmarkt den zentralen Motor für die Entwicklung der Unternehmensüberwachung dar. Es ist eine wesentliche Frage, inwieweit managementorientierte Elemente den Druck des Kapitalmarkts substituieren können.

Damit treten also Aspekte der Organisation von Entscheidungswegen und deren Überwachung in den Mittelpunkt. Diese Zusammenhänge lassen sich folgenden Phasen zuordnen (Schneider 2002: 67f):

- **Aufsicht:** Überwachung in der Zielsetzungs- und Planungsphase,
- **Kontrolle:** Überwachung in der Entscheidungs- und Realisationsphase und
- **Prüfung/Revision:** zeitlich der Realisation nachgelagerte Überwachung.

Die Formen der Unternehmensüberwachung sind demnach direkt an die Prozesse der Unternehmensführung gekoppelt. Damit wird deutlich, dass mit der zeitlichen Dimension der Überwachung zugleich auch die Chancen der Beeinflussung variieren. Die Möglichkeit, mit Hilfe von Überwachungsprozessen auf die Entscheidungsfindung der geschäftsführenden Organe einzuwirken, nimmt von der Aufsicht über die Kontrolle zur Prüfung/Revision hin ab.

Abbildung 1: Phasen der Überwachung



Quelle: Theisen 1987: 19

So wird der Aufsicht ein hoher Stellenwert einzuräumen sein, da in der Phase der Entscheidungsfindung noch eine Involvierung der Aufsichtsorgane möglich ist, bevor Planungen abgeschlossen und Maßnahmen realisiert werden. Wenn die Aufsichtsorgane über die notwendigen Informationen verfügen, können sie bei der Auswahl aus den möglichen Handlungsalternativen mitwirken und so dazu beitragen, dass die Pläne der Unternehmensführung gegebenenfalls verändert werden.

Neben diesen prozessualen und chronologischen Charakterisierungen von Überwachung spielt eine weitere Dimension eine herausgehobene Rolle. Es handelt sich dabei um die inhaltlichen Aspekte der Unternehmensüberwachung. Traditioneller Weise werden Sach- und Formalziele unterschieden. Während Sachziele Art, Menge und Zeitpunkt der Erstellung von Produkten und Leistungen bestimmen, definieren Formalziele die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit der Produktion und des Absatzes. Zentral für Fragen der Public Corporate Governance ist, welche Elemente der Zielvorgabe existieren, da sich aus ihnen wesentliche Überwachungsmaßstäbe ergeben. So sieht z.B. die Gemeindeordnung des Landes Brandenburg³ vor, dass ein öffentlicher Zweck (z.B. Versorgung der Bevölkerung mit Strom, Wasser) gegeben sein muss. Diese Vorgabe müsste sich dementsprechend auf die Zielebene des Unternehmens auswirken.

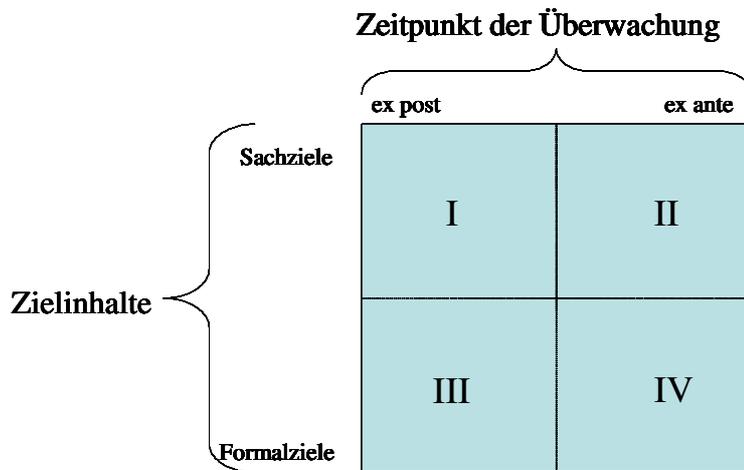
4.1 Ziele als Gretchenfrage einer Public Corporate Governance

Wenn man die Art der Zieldefinition von kommunalen Unternehmen betrachtet, so kann Folgendes festgestellt werden: Die Zieldefinition bleibt auf der Ebene genereller Oberziele stehen, ohne diese zu konkretisieren (Greiling 1998, S. 240).

In Kombination mit dem Zeitpunkt der Überwachung ergibt sich das folgende Schaubild:

³ Vgl. § 100 Gemeindeordnung für das Land Brandenburg.

Abbildung 2: Inhaltliche und zeitliche Formen der Überwachung



Quelle: Eigene Darstellung

Die Zieldefinition hat eine wesentliche Funktion für die Überwachung von Unternehmen, da die Ergebnisse von Zielfindungsprozessen auch zugleich den Gegenstand der Überwachung darstellen. Insbesondere im Rahmen eines Beteiligungscontrollings kommt den Zielen eine besondere Bedeutung zu, da sie den Maßstab bilden, an dem die Unternehmen gemessen werden. Dabei wird allgemein bei der Überwachung von Unternehmungen mit öffentlicher Beteiligung davon ausgegangen, dass vornehmlich ex post Betrachtungen von Formalzielen erfolgen (Feld III). Sehr häufig sind noch finanzielle Vorgaben (Feld IV) anzutreffen.

Relativ unterentwickelt sind bisher die Felder I und II. Hierbei besteht das Problem, dass es sich bei Sachzielen um Ziele handelt, die generell einem politischen Wettbewerb unterliegen. Des Weiteren besteht das grundsätzliche Problem, Sachziele operationalisierbar zu definieren. Während Finanzziele sich gemäß ihrer Natur weitestgehend in Zahlen ausdrücken lassen, handelt es sich bei Sachzielen um mitunter sehr komplexe Zusammenhänge, deren Festlegung und Überwachung schwieriger vorzunehmen ist. Im Bereich der Verkehrsunternehmen müsste dann diskutiert werden, wie ein Unternehmensgegenstand („Gegenstand des Unternehmens ist die Beförderung von Personen“) konkretisiert werden kann. So ließe sich über den Verkehrsträger, deren Taktung und Umweltverträglichkeit eine Präzisierung erreichen. Solche Festlegungen führen jedoch mitunter zu politischen Diskussionen. Unter anderem aus diesem Grund, so ist zu vermuten, beschränken sich die Träger von öffentlichen Unternehmen i.d.R. auf die Vorgabe von Finanzzielen (z.B. Gewinn oder Kostendeckung). Die Zielsetzung auf der Ebene der Sachziele verharret demgegenüber häufig auf ei-

nem abstrakten Niveau und die Ziele sind sehr allgemein formuliert. Derartige Bestimmungen, wie sie z.B. in der Unternehmensverfassung gefunden werden können, sind jedoch nur ansatzweise dazu geeignet, die Aufgabenerfüllung auf der Sachzielebene zu überwachen.

Wenn für ein kommunales Unternehmen lediglich ein Oberziel existiert, so wird dessen Konkretisierung in das Unternehmen selbst verlagert. Aus der Perspektive der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen ist ein solcher Zustand zu kritisieren. Hier tritt die Problematik der oben angesprochenen Untersteuerung in der Vordergrund, wenn ein Träger des Unternehmens, also die Kommune, auf Vorgaben für das Unternehmen verzichtet (Banner 1993: 58).

4.2 Portfoliopolitik und Eigentümerstrategie des Trägers

Die Forderung nach einer zweckmäßigen Instrumentalisierung der Unternehmen hat einen wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung des Verhältnisses von Gebietskörperschaft zu deren Beteiligungen, womit ein grundsätzliches Hinterfragen des Status quo einhergeht. Es darf dabei nicht nur um das Verwalten von Beteiligungen gehen. Vielmehr ist periodisch zu analysieren, ob eine Beteiligung noch als Mittel zur Aufgabenerfüllung geeignet ist. Ebenfalls müssten die Rechtsformen, Beteiligungshöhen und sich daraus ergebende Restrukturierungen zur Diskussion stehen. Gegebenfalls könnte auch geprüft werden, ob Aufgabenbereiche formell oder materiell privatisiert werden. Darüber hinaus ist es ebenfalls vorstellbar, in bestimmten Bereichen Privatisierungen rückgängig zu machen. Insofern ist die Portfoliopolitik in den übergeordneten Themenkreis der Staatsausgaben einzuordnen.

Eine Gebietskörperschaft sollte eine oder mehrere Strategie(n) entwickeln, die eine wirkungsvolle Steuerung der Beteiligungen ermöglichen. Darin könnten die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- Zweckorientierte Ziele bestimmen Leistungen oder Wirkungen, welche zur Erreichung politischer Ziele notwendig sind.
- Finanzielle Ziele orientieren sich an der Notwendigkeit, Risiken zu steuern oder eine Rendite zu erwirtschaften.
- Kundenorientierte Ziele bestimmen Ziele, welche die Zufriedenheit der Abnehmer der Produkte oder Leistungen betreffen.
- Mitarbeiterorientierte Ziele sollen die Entwicklung des Personals sicherstellen und die Interessen der Mitarbeitenden berücksichtigen.

Eine Eigentümerstrategie hat die Funktion, diese Ziele als Maßstab für das Unternehmen zu etablieren. Darüber hinaus kann sie Regelungen zur Durchsetzung

bzw. Kontrolle der Ziele enthalten, indem Steuerungsstrukturen definiert werden. Dabei ist die Eigentümerstrategie nicht als Veröffentlichung eines einmal festgelegten, verbindlichen regelartigen Dokumentes zu verstehen. Insbesondere die Implementation, Evaluation und Integration von Strategien beinhalten spezifische Herausforderungen (Schedler/Siegel 2004: 157-182).

4.3 Verhältnis von Eigentümer und Unternehmensstrategie

Um die Bedeutung von Eigentümerstrategien richtig einschätzen zu können, ist es notwendig, sie in Beziehung zur Unternehmensstrategie zu setzen. Eine erste grundsätzliche Frage bezieht sich auf die Kongruenz von Eigentümer- und Unternehmensstrategie. Im Idealfall existieren keine Konflikte zwischen beiden Typen. Die Eigentümerstrategie setzt den Rahmen für die Unternehmensstrategie. Aufgrund der gewollten Dezentralisierung (z.B. durch die Rechtsform der Aktiengesellschaft) ist es allerdings notwendig, der Unternehmung Spielräume zur Entwicklung einer Unternehmensstrategie zu lassen. Eigentümer- und Unternehmensstrategie sind also nicht identisch. Vielmehr bestimmt die Eigentümerstrategie die Vorgaben, an denen sich die Unternehmensstrategie ausrichtet. Dazu ist Klarheit notwendig, d.h. auch Politik und Verwaltungsführung müssen in ihrer Rolle als Eigentümer nachvollziehbar festlegen, was sie mit der Beteiligung an der Unternehmung erreichen wollen. Wie diese Ziele erreicht werden, sollte jedoch in der Verantwortung der Unternehmung und deren Management als wichtigste Aufgabe verbleiben.

Die Etablierung einer Eigentümerstrategie ist zwar notwendig, aber nicht hinreichend für eine zweckmäßige Überwachung kommunaler Unternehmen. Es kann der Fall eintreten, dass sich ein Unternehmen konform zur Eigentümerstrategie verhält, zusätzlich aber noch andere Betätigungsfelder hat, aus denen möglicherweise Risiken erwachsen. Neben der Diskussion auf der Ebene der Ziele und des Verhältnisses von Eigentümer- und Unternehmensstrategie kommt der personellen Besetzung von Unternehmensgremien eine zentrale Bedeutung zu .

4.4 Besetzung von Gremien

Für den Rahmen dieser Arbeit ist die Überwachung der Geschäftsführung der Unternehmen zentraler Betrachtungsgegenstand. Als unternehmensinterne Überwachungsträger kommen in einer kommunalen GmbH⁴ sowohl die Gesellschafterversammlung als auch der Aufsichtsrat in Betracht. Während die Gesellschafterversammlung zwingendes Organ einer GmbH ist, kann der Aufsichtsrat in einer nicht mitbestimmten GmbH fakultativ eingerichtet werden. Die Gesell-

⁴ Die Bedeutung der Rechtsform der GmbH wird deutlich, wenn man deren Anteil bestimmt. Dieser betrug im o.g. Lehrforschungsprojekt über 73% (Edeling/Reichard 2003: 19).

schafterversammlung nimmt im Rahmen der Überwachung eine nachgeordnete Rolle ein, da deren Überwachung häufig zu spät käme und auf Zufälle angewiesen wäre (Schäfer/Roreger 1999: 68). Daher ist neben der Gesellschafterversammlung vor allem der Aufsichtsrat als unternehmensinternes Überwachungsgremium zu nennen. Eine Gebietskörperschaft kann gemäß der Höhe ihrer Beteiligung Einfluss auf dessen Zusammensetzung nehmen. Der Aufsichtsrat setzt sich aus geborenen und gekorenen Mitgliedern zusammen. Geborene Aufsichtsratsmitglieder sind qua Gesellschaftsvertrag im Aufsichtsrat vertreten. Die Besetzung der nicht geborenen Aufsichtsräte erfolgt z.B. in Brandenburg⁵ analog den Mehrheitsverhältnissen in der Gemeindevertretung. Dieses Proporzprinzip soll die direkte Anbindung an die Gemeindevertretung und die Kontrolle gewährleisten (Machura 1993: 178). Problematisch kann die Proporzwahl der Aufsichtsratsmitglieder sein, wenn deren unterschiedliche politische Grundhaltung zu entsprechend unterschiedlichen Positionen im Aufsichtsrat führt. In diesem Fall könnten sich die Chancen verbessern, divergierende Interessen innerhalb des Unternehmens gegeneinander zu instrumentalisieren. Ein weiteres Problem in Bezug auf die demokratische Legitimation kann sich aus der Mitbestimmung ergeben. Durch die Gesetzgebung zur Mitbestimmung (oder aber auch durch freiwillige Vereinbarungen) sind Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen vertreten, die im Gegensatz zu den kommunalen Vertretern nicht demokratisch legitimiert sind. So können sich aus der Mitbestimmung Probleme für die Instrumentalisierung ergeben, wenn Gewerkschaftsvertreter Entscheidungen blockieren (so z.B. bei RWE: Sturbeck 2002: 13). Darüber hinaus sind Konstellationen vorstellbar, die eine Durchsetzung des Willens der Gesellschafter erschweren. So können Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertreter Koalitionen bilden, um die Autonomie des Unternehmens vom Träger zu fördern (Machura 1993: 219). Nicht zu vernachlässigen ist, dass in den Aufsichtsräten gemischtwirtschaftlicher Unternehmen neben den Vertretern der öffentlichen Hand auch die Vertreter der beteiligten Unternehmen sitzen. Zwischen ihnen können sich „Spannungen“ ergeben, da unter Umständen unterschiedliche Ziele mit der Beteiligung angestrebt werden. Auch wenn sie das Interesse am Fortbestand des Unternehmens verbindet, so können unterschiedliche Auffassungen in Einzelfragen zu einem unterschiedlichen Überwachungsverhalten führen. Dennoch darf die Betrachtung der Legitimation nicht den Blick darauf versperren, dass neben dem demokratischen Aspekt auch eine gewisse Sachkunde, Verfügbarkeit und Unabhängigkeit vorhanden sein muss, um Überwachungsaufgaben ausüben zu können. Denn auch für die Vertreter der Gebietskörperschaften muss „das Motto“ gelten, dass sich das „Ehren-Amt“ zu einem „Arbeits-Amt“ wandelt (Bernhardt 1997: 804). Dieser Wandel bedeutet

⁵ Vgl. § 104 GO Bbg. i.V.m. § 50 (2) und (3) GO Bbg.

zugleich neue Anforderungen an die Vertreter. Sowohl im privaten Sektor als auch im öffentlichen Sektor wird daher die Forderung nach einer Auswahl der Organmitglieder auf Grund ihrer Qualifikation erhoben. Sollte der Sachverstand nicht in ausreichendem Maße vorhanden sein, wirkt sich das auf die Qualität der Überwachung, aber auch auf die Steuerungsfähigkeit der Kommune gegenüber ihren Unternehmen aus. Daher gilt es insbesondere die fachliche Qualifikation (persönlicher Bezug zum Unternehmensgegenstand) mit wirtschaftlicher Qualifikation (z.B. Bilanzierungskennntnisse) zu verbinden.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Während in der Privatwirtschaft seit geraumer Zeit Aspekte der Unternehmensüberwachung einen zentralen Stellenwert erlangt haben, befindet sich eine analoge Diskussion für den öffentlichen Sektor noch in den Anfängen (vgl. zu neueren Entwicklungen: Ruter et al. 2005), obwohl auch dort deren Notwendigkeit anerkannt ist. Die inhaltlichen Schwerpunkte lassen sich aus dem Privatsektor übertragen, ohne jedoch die Besonderheiten, die sich aus dem Charakter der Unternehmen und dem politischen Umfeld ergeben, aus den Augen zu verlieren. Die Besonderheiten und deren Einfluss auf eine Public Corporate Governance standen im Mittelpunkt dieses Artikels. Insbesondere die Merkmale von öffentlichen Unternehmen sorgen dafür, dass bestimmte privatwirtschaftliche Analysen und Lösungen nicht 1:1 auf den öffentlichen Sektor übertragen werden können. Reichard betrachtet im Rahmen der Modernisierung des öffentlichen Sektors insbesondere die Unangepaßtheit und Naivität des Transfers privatwirtschaftlicher Konzepte auf Verwaltungen (Reichard 1998: 55). Eine Betrachtung der Unternehmensführung und deren Überwachung darf daher ebenfalls nicht den Kontext der öffentlichen Unternehmen negieren. Public Corporate Governance ist in die Aufgabenerledigung der Kommune in Gänze einzubinden, damit der ohnehin vorhandene Trend der Atomisierung öffentlicher Aufgabenerledigung nicht zusätzlich verstärkt wird. Daher sind insbesondere die Träger der Unternehmen gefordert, sich mit den Zielen und Strukturen der Beteiligung auseinanderzusetzen. Dazu gehören sowohl inhaltliche als auch prozessurale Aspekte der Unternehmensüberwachung, wobei insbesondere interne Mechanismen im Mittelpunkt stehen. Diese Instrumente müssen jedoch ausbalanciert werden. Es muss eine situativ passende Abwägung zwischen Instrumentalisierung und Autonomie des Unternehmens erfolgen. Bei der Gestaltung von Public Corporate Governance-Strukturen darf das Pendel weder in die eine Richtung noch in die andere Richtung zu weit ausschlagen.

6 Literatur

- Banner, Gerhard (1993): Konzern Stadt. In: Hermann Hill; Helmut Klages (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement - Aktuelle Tendenzen und Entwürfe. Berlin: Duncker & Humblot, S. 57-67.
- Bernhardt, Wolfgang (1997): Wenig Neues – zu wenig? Kleine Aktienrechtsreform, Corporate Governance und Konzernwirklichkeit. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1997, Heft 8, S. 803-816.
- Bremeier, Wolfram (2000): Verwaltung 2000: Kommunale Unternehmen im Wettbewerb. In: Armin Töpfer (Hrsg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen - Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung. Wiesbaden: Gabler, S. 325-338.
- Budäus, Dietrich (1993): Kommunale Verwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Leistungsdefizit und Modernisierungsdruck. In: Gerhard Banner; Christoph Reichard (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa: Anregungen für die deutsche Reformdiskussion. Köln: Kohlhammer, S. 163-176.
- Bund der Steuerzahler (2004): Die öffentliche Verschwendung. Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler. Wiesbaden: Präsidium des Bundes der Steuerzahler.
- DCGK: http://www.corporate-governance-code.de/ger/download/DCG_K_D.pdf
- Edeling, Thomas; Christoph Reichard (2003): Kommunale Betriebe in Deutschland Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligung deutscher Städte der GK 1-4 (Auswertungsbericht). Potsdam: Universität Potsdam.
- Greiling, Dorothea (1998): Öffentliche und private Unternehmen im Dienste öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. In: Dietrich Budäus (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 235-256.
- Hirschmann, Albert O. (1981): Exit, voice and loyalty: response to the decline in firms, organization and states. Cambridge: Harvard University Press.
- International Federation of Accountants (2000): Corporate Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, New York: IFAC.
- KGSt (1985): Kommunale Beteiligungen II: Organisation der Beteiligungsverwaltung. Köln: KGSt.
- Kühn, Rainer (1997): Steuerung als Ordnungsleistung. In: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Institution – Macht – Repräsentation Institution: wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 515-562.
- Machura, Stefan (1993): Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Püttner, Günter (2000): Zum veränderten Stellenwert öffentlicher Betriebe. In: Albert Günther (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven, Baden-Baden: Nomos. S. 541-551.
- Reichard, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus. 3. unveränderte Auflage. Berlin: Edition Sigma.
- Reichard, Christoph (1998): Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. In: Thomas Edeling; Werner Jann; Dieter Wagner (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Opladen: Leske + Budrich, S. 53-70.

- Reichard, Christoph (2002): Governance öffentlicher Dienstleistungen. URL: http://www.uni-potsdam.de/u/ls_puma/!PUBLIKATIONEN/governance.pdf (15.09.2005).
- Ruter, Rudolf X.; Karin Sahr; Georg Graf Waldersee (2005): Public Corporate Governance - Ein Kodex für öffentliche Unternehmen. Stuttgart: Gabler.
- Schäfer, Roland; Bernd Roreger (1999): Kommunale Aufsichtsratsmitglieder: Rechte, Pflichten, Haftung, Strafbarkeit. Rechtstellung kommunaler Vertreter in Aufsichtsräten privater Unternehmen, 2. unveränderte Auflage, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schedler, Kuno; John Philipp Siegel (2004): Strategisches Management in Kommunen. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.
- Schedler, Kuno; Peter Kolbe (2004): Public Management und Corporate Governance. In: Ruth C. Voggensperger; Hubert J. Bienek (Hrsg.): Gutes besser tun - Corporate Governance in Non-Profit-Organisation. Bern: Haupt, S. 129-150.
- Schmidt, Harry (2002): Der Deutsche Corporate Governance Kodex und das Transparenz und Publizitätsgesetz. In: Trend: Zeitschrift für soziale Marktwirtschaft, 2. Quartal 2002, S. 46-50.
- Schneider, Jürgen (2000): Erfolgsfaktoren der Unternehmensüberwachung: Governance aktienrechtlicher Aufsichtsorgane Vergleich, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schwegler, Helmut und Gerhard Roth (1992): Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit komplexer Systeme. In: Bußhoff, Heinrich (Hrsg.): Politische Steuerung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 11-49.
- Schwintowski, Hans-Peter (2001): Corporate Governance und Beteiligungscontrolling im Unternehmen. In: Maximilian Wallerrath (Hrsg.), Kommunen im Wettbewerb. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Baden-Baden: Nomos, S. 131- 146.
- Sturbeck, Werner (2002): Stadtwerk RWE in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.12.2002, S. 13.
- Süß, Dirk (2001): Privatisierung und öffentliche Finanzen. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Theisen, Manuel René (1987): Überwachung der Unternehmensführung, Stuttgart: C.E. Poeschel.
- Theuvsen, Ludwig (2001): Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.