

## Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis .....	XI
Abbildungsverzeichnis .....	XVII
Tabellenverzeichnis .....	XIX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
1 Einführung .....	1
2 Rahmenbedingungen der Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen .....	17
3 Gegenstand, Ziele und Ausgestaltung der Public Corporate Governance .....	27
4 Theoretische Grundlegung zur Analyse eines PCGK sowie der PCG Berichterstattung .....	37
5 Forschungsdesign einer teil-standardisierten Befragung von Schlüsselakteuren der PCG .....	55
6 Klassifizierung von Problemfeldern sowie Forderungen aus Literatur, Rechnungshofberichten und eigener Befragung .....	57
7 Steuerungserhebliche Zusatzbeiträge und Unterstützung durch einen PCGK .....	99
8 Theorie- und empiriegeleiteter Analyserahmen zur Untersuchung von PCGKs .....	113
9 Vergleichende Inhaltsanalyse von 14 PCGKs hinsichtlich steuerungsrelevanter Regelungsunterschiede sowie Reformvorschläge .....	117
10 Längsschnittstudie zu faktischen Governancestrukturen/-praktiken öffentlicher Unternehmen .....	215
11 Übergreifende Reformvorschläge zur Etablierung und Fortschreibung eines PCGK ....	261
12 Schlussbetrachtung .....	273
13 Literaturverzeichnis .....	281

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einführung .....</b>	<b>1</b>
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
<b>2 Rahmenbedingungen der Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen.....</b>	<b>17</b>
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
<b>3 Gegenstand, Ziele und Ausgestaltung der Public Corporate Governance .....</b>	<b>27</b>
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
<b>4 Theoretische Grundlegung zur Analyse eines PCGK sowie der PCG Berichterstattung.....</b>	<b>37</b>
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
<b>5 Forschungsdesign einer teil-standardisierten Befragung von Schlüsselakteuren der PCG .....</b>	<b>55</b>

---

<b>6 Klassifizierung von Problemfeldern sowie Forderungen aus Literatur, Rechnungshofberichten und eigener Befragung .....</b>	<b>57</b>
6.1 Gesamteinschätzungen aus Wissenschaft und Praxis .....	57
6.2 Übergreifende Problemfelder und Forderungen .....	59
6.2.1 Übersteuerung, Untersteuerung und Verselbständigung .....	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 verbessерungsbedürftige 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 Restümee: Vollzugs- als auch Regelungsdefizite .....	96
<b>7 Steuerungserhebliche Zusatzbeiträge und Unterstützung durch einen PCGK .....</b>	<b>99</b>
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
<b>8 Theorie- und empiriegeleiteter Analyserahmen zur Untersuchung von PCGKs.....</b>	<b>113</b>
<b>9 Vergleichende Inhaltsanalyse von 14 PCGKs hinsichtlich steuerungsrelevanter Regelungsunterschiede sowie Reformvorschläge .....</b>	<b>117</b>
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-/.....	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 Erstbestellungsduer 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
<b>10 Längsschnittstudie zu faktischen Governancestrukturen/-praktiken öffentlicher Unternehmen.....</b>	<b>215</b>
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
<b>11 Übergreifende Reformvorschläge zur Etablierung und Fortschreibung eines PCGK .....</b>	<b>261</b>
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
<b>12 Schlussbetrachtung .....</b>	<b>273</b>
12.1 Fazit .....	273
12.2 Chancen und Notwendigkeiten für Forschung und Praxis .....	277
<b>13 Literaturverzeichnis .....</b>	<b>281</b>
<b>Anhang: Fragebogen zur Public Corporate Governance als Interviewgrundlage .....</b>	<b>307</b>