



Ausgangslage und Handlungsempfehlungen für das  
öffentliche Beteiligungsmanagement

Umzugsstudie der arf zum Deutschen  
Public Corporate Governance-Musterkodex



**Autoren:**

Sebastian Schmidt (Prokurist und Senior Manager, arf GmbH)

Marcus Dietrich (Senior Berater, arf GmbH)

Maximilian Haas (Berater, arf GmbH, für den Projektzeitraum der Umsetzungsstudie)

**Ansprechpartner:**

Sebastian Schmidt (Prokurist und Senior Manager, arf GmbH)

Marcus Dietrich (Senior Berater, arf GmbH)

arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH

Emmericher Str. 17

90411 Nürnberg

Tel: + 49 911 2 30 87 83

Fax: + 49 911 2 30 87 84

[arf@arf-gmbh.de](mailto:arf@arf-gmbh.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>2</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>4</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>5</b>
<b>Vorwort Prof. Dr. Ulf Papenfuß</b> .....	<b>6</b>
<b>Vorwort arf GmbH</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Ausgangslage und Bedarf</b> .....	<b>9</b>
<b>2 Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex</b> .....	<b>11</b>
<b>3 Methodik der Umsetzungsstudie</b> .....	<b>12</b>
<b>4 Allgemeine und übergreifende Befunde</b> .....	<b>15</b>
4.1 Übergreifende Rückmeldungen zum D-PCGM .....	15
4.2 Umsetzung des D-PCGM in den Methodenfeldern Fachlichkeit, Organisation, Personal und IT/Digitalisierung .....	16
4.2.1 Übergreifende Befunde zur Organisation .....	16
4.2.2 Übergreifende Befunde zum Personal .....	17
4.2.3 Übergreifende Befunde zur IT/Digitalisierung .....	18
<b>5 Zentrale Befunde zur Umsetzung vor den Herausforderungen des öffentlichen Beteiligungsmanagements</b> .....	<b>20</b>
5.1 Wie kann eine umfassende Mandatsträgerbetreuung sichergestellt werden?.....	20
5.1.1 Beschreibung der Herausforderung und Antworten des D-PCGM .....	20
5.1.2 Ausgangslage im Beteiligungsmanagement.....	23
5.1.3 Handlungsempfehlungen .....	25
5.1.4 Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM und Fazit.....	26
5.2 Was braucht es für den anforderungsgerechten Einsatz eines Public Corporate Governance Kodex?.....	27
5.2.1 Beschreibung der Herausforderung und Antworten des D-PCGM .....	27
5.2.2 Ausgangslage im Beteiligungsmanagement.....	29
5.2.3 Handlungsempfehlungen .....	31
5.2.4 Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM und Fazit.....	33
5.3 Wie kann die öffentliche Zwecksetzung durch eine strategische Zielsteuerung sichergesellt werden?.....	33
5.3.1 Beschreibung der Herausforderung und Antworten des D-PCGM .....	33
5.3.2 Ausgangslage im Beteiligungsmanagement.....	36
5.3.3 Handlungsempfehlungen .....	39
5.3.4 Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM und Fazit.....	41

5.4	Wie kann für ein wirksames internes Überwachungssystem sowie die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und öffentlich-rechtlichen Vorschriften (Compliance) gesorgt werden?.....	43
5.4.1	Beschreibung der Herausforderung und Antworten des D-PCGM .....	43
5.4.2	Ausgangslage im Beteiligungsmanagement.....	45
5.4.3	Handlungsempfehlungen .....	46
5.4.4	Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM und Fazit.....	47
5.5	Wie können anforderungsgerechte Vergütungsentscheidungen für Mitglieder des Geschäftsführungsorgans getroffen, vorbereitet und geprüft werden? .....	48
5.5.1	Beschreibung der Herausforderung und Antworten des D-PCGM .....	48
5.5.2	Ausgangslage im Beteiligungsmanagement.....	50
5.5.3	Handlungsempfehlungen .....	52
5.5.4	Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM und Fazit.....	52
<b>6</b>	<b>Umsetzung des und Arbeiten mit dem D-PCGM und anderen Ordnungsrahmen .....</b>	<b>54</b>
<b>7</b>	<b>Fazit und Ausblick.....</b>	<b>57</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>59</b>
	<b>Anlagenverzeichnis.....</b>	<b>61</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht über Herausforderungen und entsprechende Regelungen im D-PCGM .....	12
Abbildung 2: Regelungen aus dem D-PCGM zur Mandatsträgerbetreuung.....	21
Abbildung 3: Regelungen aus dem D-PCGM zum Einsatz des PCGK.....	28
Abbildung 4: Regelungen aus dem D-PCGM zur strategischen Zielsteuerung .....	34
Abbildung 5: Regelungen im D-PCGM für ein internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements.....	43
Abbildung 6: Regelungen im D-PCGM zur Vergütungsentscheidung von Top- Managementmitgliedern .....	49
Abbildung 7: Beitrag der Studie zur Umsetzung in anderen Gebietskörperschaften.....	56

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die teilnehmenden Gebietskörperschaften.....	13
Tabelle 2: Ausgangslage bei der Mandatsträgerbetreuung.....	24
Tabelle 3: Handlungsempfehlungen für die Mandatsträgerbetreuung.....	26
Tabelle 4: Ausgangslage beim Einsatz eines PCGK.....	30
Tabelle 5: Handlungsempfehlungen für den Einsatz eines PCGK .....	32
Tabelle 6: Exkurs – CSR-Berichterstattung nach § 289c HGB und Nachhaltigkeitsziele (SDG) der Vereinten Nationen.....	35
Tabelle 7: Ausgangslage bei der strategischen Zielsteuerung .....	37
Tabelle 8: Handlungsempfehlungen für eine strategische Zielsteuerung .....	41
Tabelle 9: Ausgangslage für ein internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements .....	46
Tabelle 10: Handlungsempfehlungen für ein internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements.....	47
Tabelle 11: Ausgangslage bei der Vergütung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans...	51
Tabelle 12: Rahmenbedingungen bei der Einführung/Evaluierung von Regelungskodizes.....	55

## Vorwort Prof. Dr. Ulf Papenfuß

„Good Governance“ und verantwortungsvolle Organisationsführung bei öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Unternehmen sind ein Schlüsselthema für Staat und Gesellschaft. In der Debatte über nachhaltige Daseinsvorsorge, digitale Transformation, demographischen Wandel, Klimaschutzziele, die Sustainable Development Goals sowie die Staats- und Verwaltungsmodernisierung kann eine anforderungsgerechte Ausgestaltung der Public Corporate Governance substantielle Beiträge leisten.

Ein Public Corporate Governance Kodex ist das ideale Instrument zur Abstimmung von Rollen und „Spielregeln“ sowie zur Ansprache der erforderlichen Instrumente und Maßnahmen. In vielen Gebietskörperschaften gibt es Ansätze, die wirklich Lob verdienen, konsequent weiterverfolgt werden sollten und die als Beispiel für die Gebietskörperschaften dienen können, welche bisher noch nicht weit genug vorangekommen sind. Die Zeit ist reif für eine zusätzliche Weiterentwicklung der Politikkultur und kann auch entlang der jeweiligen Rationalitäten mit übergreifendem Gewinn für das demokratische Gemeinwesen realisiert werden.

In der aktuellen Corona-Pandemie gehört das Thema PCGK mit Synergien zu Alltagsnotwendigkeiten zeitnah auf die Tagesordnung in jedem Gemeinderat/Stadtrat bzw. Landtag. Bei der Bewältigung der vielfältigen Krisenauswirkungen kann ein PCGK bspw. zu einer stärker integrierten Steuerung und Koordination von Verwaltung und öffentlichen Unternehmen, der Gewährleistung des öffentlichen Auftrags in Krisenzeiten, Liquiditäts- und Risikomanagement sowie in der Diskussion um Rekommunalisierungen bzw. Verstaatlichungen beitragen.

Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (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. Der D-PCGM bietet ein fundiert ausgearbeitetes Unterstützungsangebot für Akteursgruppen, die in Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen mit der Etablierung eines Public Corporate Governance Kodex oder der Evaluation eines bereits vorliegenden Public Corporate Governance Kodex betraut sind. Wichtig ist immer wieder zu betonen: Der D-PCGM ist nicht als Ersatz für den Public Corporate Governance Kodex einer Gebietskörperschaft vorgesehen, der jeweils vor Ort entwickelt und vom zuständigen politischen Gremium (z.B. Stadtrat, Landtag) verabschiedet wird. Vielmehr kann der D-PCGM bei der gemeinschaftlichen Erarbeitung von Regelungen vor Ort in den jeweiligen Gebietskörperschaften gezielt für Vergleiche und als Diskussionsbasis genutzt werden.

Der D-PCGM ist von der Expertenkommission in einem integrativen, partizipativen und transparenten Prozess zur Unterstützung von Gebietskörperschaften und einzelnen Akteurinnen und Akteuren auf allen föderalen Ebenen sowie zur weiteren Stärkung der Public Corporate Governance entwickelt worden. Im Namen der Expertenkommission D-PCGM möchte ich mich an dieser Stelle noch einmal sehr bei allen Verfasserinnen und Verfassern der eingegangenen Stellungnahmen zum D-PCGM sowie den Teilnehmenden am Konsultationsverfahren für ihre wertvollen Beiträge und die Unterstützung bei der Überarbeitung des D-PCGM bedanken.

Zentral für die Entwicklung und Anwendung von Public Corporate Governance Kodizes in den Gebietskörperschaften ist es, dass Comply or explain-Prinzip vollumgänglich zu verinnerlichen und zu leben. Sehr viele Diskussionspunkte rund um einen Public Corporate Governance Kodex und einzelne Regelungen lassen sich konstruktiv auflösen, wenn die Chancen des Comply or explain-Prinzips realisiert und das Verständnis hierüber weitergetragen wird. Das comply-or-explain Prinzip ermöglicht es zum Beispiel einen Public Corporate Governance Kodex für verschiedenartige Unternehmen, die sich in Bezug auf Unternehmensgröße, Rechtsform, fakultative/obligatorische Aufsichtsräte oder Mitbestimmung unterscheiden. Nach der Idee von comply-or-explain ist es ausdrücklich vorgesehen, von Empfehlungen in einem Public Corporate Governance Kodex abzuweichen. Eine Abweichung von einer Empfehlung ist nicht als „Mangel“ zu verstehen. Die Entscheidung, Empfehlungen nicht zu entsprechen, kann durchaus begründet und ein Ausdruck guter Public Corporate Governance sein. Die Abweichung muss lediglich kurz und aufwandsarm begründet werden. Dieser Reflexionsprozess muss in jedem Unternehmensorgan im Alltag unabhängig von einem Public Corporate Governance Kodex ohnehin erfolgen und ist im Vergleich zum Nutzen ein sehr geringer und erwartbarer Aufwand.

Ferner wird mit konkretem Blick auf die im D-PCGM formulierten Ziele und die verschiedenen und heterogenen Zielgruppen des D-PCGM deutlich, wie dieser sowohl in großen als auch in kleinen Städten und auf verschiedenen föderalen Ebenen genutzt werden kann. Kleinere Städte ohne PCGK können das verfügbare Worddokument des D-PCGM als Arbeitsgrundlage nehmen und die für sie nicht als passend angesehenen Regelungen löschen oder anpassen.

Auf der Internetseite der Expertenkommission sind weitere Informationen und die Stellungnahmen eingestellt, die der Expertenkommission zur Veröffentlichung zugesandt worden sind. Über die Zusendung von weiteren Stellungnahmen würde sich die Expertenkommission wie dort formuliert sehr freuen.

Als wissenschaftlicher Vorsitzender der Expertenkommission D-PCGM danke ich der arf GmbH mit Helge Brixner und seinem Team sehr, dass der D-PCGM mit der vorliegenden Umsetzungsstudie richtungsweisend und begrüßenswert aufgegriffen wird. Die Gebietskörperschaften, welche an der Studie teilgenommen haben und denen ich hierfür ebenfalls danken möchte, eröffnen nicht nur für sich, sondern auch für andere Gebietskörperschaften aufschlussreiche Perspektiven und leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Public Corporate Governance in Deutschland.

Aufgrund der Bedarfe und Chancen sollte die Etablierung oder Evaluation eines PCGK zeitnah auf die Agenda der jeweiligen zuständigen politischen Organe gebracht werden. Public Corporate Governance ist ein Schlüsselthema für den Staat und verdient weiterhin besonderes Engagement in Praxis und Wissenschaft.



**Prof. Dr. Ulf Papenfuß**

Wissenschaftlicher Vorsitzender der Expertenkommission D-PCGM

## Vorwort arf GmbH

Krisen, Skandale und politische Kurswechsel – Kommunen und ihre öffentlichen Unternehmen unterliegen ständigen Einflüssen und Entscheidungen. Zudem sehen sich Politik- und Verwaltungsspitze sowie die Geschäftsführung der Unternehmen einer stetigen Kritik durch Bürgerinnen und Bürgern ausgesetzt, da sie sich für ihre Entscheidungen und ihr Handeln vor der Öffentlichkeit verantworten müssen. Gleichzeitig werden immer mehr Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge – sei es beispielsweise Verkehr, Ver- und Entsorgung, Gesundheit oder Bildung – ausgegliedert und durch Unternehmen in öffentlicher, aber vorwiegend privater Rechtsform erbracht. Die Unternehmen und ihre Betätigung bilden damit die Grundlage für die Lebensqualität vor Ort und fungieren häufig als größter Arbeitgeber im öffentlichen Bereich.

Dies stellt die an der Unternehmensführung beteiligten Personen vor wachsende Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund erfährt die Steuerung von kommunalen Unternehmen ein wachsendes Interesse. Eine Professionalisierung der Aufgaben und Abläufe und somit die Förderung der Sicherheit für verantwortungstragende Personen kann hier dazu beitragen, der öffentlichen Erwartungshaltung zu entgegen. Körperschaftseigene Regelungen für eine gute öffentliche Unternehmensführung (Public Corporate Governance) können hier die Voraussetzungen schaffen, dass ein einheitliches Vorgehen geschaffen und eine nachhaltige Entwicklung der Aufgabenerfüllung erreicht werden kann.

Aus diesem Grund sehen wir in der Veröffentlichung des Deutschen Public Corporate Governance Musterkodex einen wesentlichen Schritt, um auf beiden Seiten – die Gesellschafterin Kommune als auch ihrer kommunalen Unternehmen – einheitliche Standards und Rahmenbedingungen zu setzen. Um hier aufzuzeigen, welches Potential des D-PCGM mit Bezug auf die Praxis verbunden ist, haben wir diese Studie zusammen mit sieben Großstädten durchgeführt. Durch ihre Mitwirkung eröffnen die teilnehmenden Großstädte nicht nur für sich, sondern auch für andere Gebietskörperschaften Perspektiven zur Einführung und Umsetzung des D-PCGM. Wir danken an dieser Stelle allen teilnehmenden Kommunen für die Mitwirkung sowie den offenen Austausch und sind zuversichtlich, dass wir hiermit einen Beitrag zu weiteren Diskussionen leisten sowie auch die Einführung von körperschaftseigenen Regelwerken fördern.



**Marcus Dietrich**

Senior Berater  
arf GmbH



**Sebastian Schmidt**

Senior Manager  
arf GmbH

# 1 Ausgangslage und Bedarf

Seit mehreren Jahrzehnten übertragen Gebietskörperschaften wesentliche Aufgaben auf öffentliche Unternehmen, mit dem Ziel eine effiziente, effektive und wirtschaftliche Bereitstellung von öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten (Papenfuß, 2019; Reichard & Röber, 2011). Öffentliche Unternehmen erbringen dabei wesentliche öffentliche Dienstleistungen (bspw. Wohnungswesen, Energieversorgung, Gesundheitswesen, Entsorgung, ÖPNV etc.).

Mit Blick auf die kommunale Ebene zeigt sich, dass öffentliche Unternehmen ein Großteil der von der öffentlichen Hand getätigten Sachinvestitionen tätigen, mehr als die Hälfte der öffentlichen Verschuldung tragen und eine Vielzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst beschäftigen (Bertelsmann Stiftung, 2019; Statistisches Bundesamt, 2019).

Es handelt sich daher zum Teil um systemrelevante Leistungsträger, die grundlegende Bedeutung für die ökonomische Entwicklung und damit die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes haben (OECD, 2015).

Dabei stehen die Gebietskörperschaften nicht nur durch die daraus resultierenden Aufgaben vor Herausforderungen, sondern sehen sich auch einer Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger ausgesetzt, die zunehmend eine effektivere, effizientere und nachhaltigere Steuerung, Überwachung und Leitung der öffentlichen Unternehmen (Public Corporate Governance) einfordern (DGAP, 2013).

Angesichts dessen spielt das öffentliche Beteiligungsmanagement<sup>1</sup> und die Public Corporate Governance eine zentrale Rolle im Aufgabenportfolio der Gebietskörperschaften und ist ein übergreifend demokratierelevantes Thema. Zur Erreichung von politisch-demokratischen Entscheidungen sowie für eine verantwortungsvolle Ausgestaltung der Public Corporate Governance kann die Ausgestaltung eines anforderungsgerechten öffentlichen Beteiligungsmanagements daher als ein zentraler Erfolgsfaktor angesehen werden.

Die Notwendigkeit eines leistungsfähigen Beteiligungsmanagements zeigt sich beispielhaft auch durch einen Bericht zur überörtlichen Kommunalprüfung des Thüringer Rechnungshofs aus dem Jahr 2019, wonach Defizite im öffentlichen Beteiligungsmanagement oder gar das Fehlen eines öffentlichen Beteiligungsmanagements sowie Verstöße gegen die Kommunalordnung im Rahmen des Eingehens von Beteiligungen kritisiert werden (Thüringer Rechnungshof, 2019).

Angesichts dieser Relevanz für Gesellschaft, Demokratie und der Praxis lassen sich verschiedene Herausforderungen für das öffentliche Beteiligungsmanagement identifizieren:

1. Wie kann eine umfassende Betreuung der von der Gebietskörperschaft bzw. der Politik entsandten Mitglieder in die Aufsichtsorgane öffentlicher Unternehmen sichergestellt werden?

---

<sup>1</sup> Als Beteiligungsmanagement sind im Folgenden alle speziell für die Unternehmensbeteiligungen einer Gebietskörperschaft zuständigen Organisationseinheiten (etwa Stabsstelle, Holdinggesellschaften, Referate oder Ämter) gemeint.

2. Was braucht es für den anforderungsgerechten Einsatz eines Public Corporate Governance Kodex (PCGK)?
3. Wie kann die öffentliche Zwecksetzung in den öffentlichen Unternehmen durch eine strategische Zielsteuerung sichergestellt werden?
4. Wie kann für ein wirksames internes Kontrollsystem sowie die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und öffentlich-rechtlichen Vorschriften (Compliance) im Beteiligungsmanagement und den öffentlichen Unternehmen gesorgt werden?
5. Wie können anforderungsgerechte Vergütungsentscheidungen für Mitglieder des Geschäftsführungsgremiums getroffen, vorbereitet und geprüft werden?

Im Januar 2020 veröffentlichte eine Expertenkommission den Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM).<sup>2</sup> Er umfasst aus Praxis und Wissenschaft bewährte Grundsätze für eine verantwortungsvolle Public Corporate Governance sowie Hinweise auf gesetzliche Vorschriften und Vorgaben. Der D-PCGM kann als ein wichtiges Instrument angesehen werden, um die Rollen einzelner Akteure/-innen in der Gebietskörperschaft genauer festzulegen und somit die Gebietskörperschaft im Gesamten in ihrer Funktion als Anteilseignerin zu stärken oder Transparenz und Rechenschaftspflichten der Unternehmen zu steigern. Er kann somit Impulse für mögliche Herangehensweisen an die hier skizzierten Herausforderungen liefern.

→ Mit dieser Studie möchte die arf GmbH einen Beitrag zu den skizzierten Herausforderungen liefern. Ziel ist es, zu analysieren welche Auswirkungen die Umsetzung der Regelungen des D-PCGM auf das Beteiligungsmanagement von Gebietskörperschaften hat.

Die Umsetzungsstudie soll einen ersten fundierten Ansatz bereitstellen, um den Gebietskörperschaften eine Grundlage an die Hand zu geben, um den skizzierten Herausforderungen mit Hilfe des D-PCGM zu begegnen. Hierfür liefert die vorliegende Studie einen Überblick über den Status-Quo des Beteiligungsmanagements zahlreicher Gebietskörperschaften in den Feldern Fachlichkeit, Organisation, IT/Digitalisierung und Personal. Darüber hinaus werden die Regelungsempfehlungen des D-PCGM kritisch beleuchtet und Handlungsempfehlungen für ihre Umsetzung formuliert.

---

<sup>2</sup> Weiterführende Informationen zur Expertenkommission Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex sowie die Möglichkeit zum Download des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex finden Sie auf [www.pcg-musterkodex.de](http://www.pcg-musterkodex.de).

## 2 Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex

Bislang haben etwa 50 Gebietskörperschaften eigene Regelungskodizes<sup>3</sup> (bspw. Hamburger Corporate Governance Kodex, Mannheimer Corporate Governance Kodex, Darmstädter Beteiligungskodex, etc.<sup>4</sup>) verabschiedet und darin die Grundsätze ihrer Public Corporate Governance zusammengefasst (Plazek et al., 2019). Die Kodizes in den jeweiligen Gebietskörperschaften verfolgen zwar im Grundsatz den gleichen Anspruch, dennoch gibt es untereinander Unterschiede bezüglich des Aufbaus und der festgelegten Regelungen (Papenfuß, 2013).

Der D-PCGM versteht sich in diesem Kontext als ein fundiert ausgearbeitetes Unterstützungsangebot für diejenigen Akteursgruppen in den Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen, die mit der Etablierung oder Evaluation eines PCGK betraut sind. In der Praxis soll der D-PCGM somit nicht „eins zu eins“ auf den eigenen PCGK übertragen werden, sondern stellt einen Katalog von Regelungen dar, der neben anderen rechtlichen Ordnungsrahmen zur Entwicklung oder Evaluierung eigener Regelungskodizes herangezogen werden kann. Hierbei soll er bei der Erarbeitung von Regelungen unterstützen, indem er für Vergleiche und als Diskussionsbasis genutzt wird. Im zuständigen politischen Gremium (z.B. Stadtrat, Landtag) wird somit nicht der D-PCGM, sondern ein eigener PCGK verabschiedet. Der D-PCGM wird regelmäßig von der Expertenkommission evaluiert werden und so einen stetig aktualisierten „Instrumentenkasten“ liefern, an dem sich je nach den örtlichen Bedarfen bedient werden kann.

Entwickelt wurde der D-PCGM auf Basis eines im Jahr 2019 durchgeführten Konsultationsverfahrens. Im Januar 2020 erfolgte schließlich die Veröffentlichung durch die Expertenkommission. Die arf GmbH hat sich unter Einbeziehung ihrer Beratungserfahrung bereits an dem Konsultationsverfahren beteiligt.<sup>5</sup>

➔ Mit dieser Studie möchte die arf GmbH als zweites Ziel die Annäherung zwischen dem theoretischen D-PCGM und der Praxis fördern, indem die in der Studie betrachteten Regelungen reflektiert werden.

---

<sup>3</sup> Teilweise werden unterschiedliche Bezeichnungen wie Public Corporate Governance Kodex, Beteiligungsrichtlinie oder Eigenbezeichnungen geführt. Im Folgenden wird fortwährend einheitlich vom PCGK (Public Corporate Governance Kodex) gesprochen, womit auf die jeweiligen Regelungskodizes vor Ort verwiesen werden soll, die eine Gebietskörperschaft eingeführt hat oder plant einzuführen.

<sup>4</sup> Die angegebenen Kodizes sind abrufbar unter <http://www.beteiligungsbericht.fb.hamburg.de/Download.html>, <https://www.mannheim.de/sites/default/files/institution/23136/mcggk.pdf> und <https://www.heag.de/stadtwirtschaft/darmstaedter-beteiligungskodex/>.

<sup>5</sup> Weiterführende Informationen zur Expertenkommission Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex sowie die Möglichkeit zum Download des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex finden Sie auf [www.pcg-musterkodex.de](http://www.pcg-musterkodex.de).

## 3 Methodik der Umsetzungsstudie

Die Methodik der Umsetzungsstudie gliedert sich wie folgt:

1. Mit Blick auf das öffentliche Beteiligungsmanagement wurden die im Kapitel 2 identifizierten sowie in Wissenschaft und Praxis häufig diskutierten Herausforderungen den in Abbildung 1 genannten Themenfeldern zugeordnet.
2. Anschließend wurden im D-PCGM die Impulse für mögliche Herangehensweisen an die hier skizzierten Herausforderungen identifiziert (siehe Abbildung 1).



Abbildung 1: Übersicht über Herausforderungen und entsprechende Regelungen im D-PCGM

3. In Vorbereitung auf die Workshops mit den teilnehmenden Gebietskörperschaften (siehe Tabelle 1) wurde dem Beteiligungsmanagement der Gebietskörperschaften ein Fragebogen zur Analyse des Status-Quo zugesandt. Die hierin gestellten Fragen bezogen sich auf das Beteiligungsportfolio, den aufbauorganisatorischen Rahmen, die Ressourcenausstattung (Personaleinsatz) und die Aufgaben/Zuständigkeiten/Instrumente in den Bereichen Beteiligungsverwaltung, Mandatsbetreuung und Beteiligungscontrolling.
4. Die Auswirkungen des D-PCGM auf das Beteiligungsmanagement wurden zusammen mit den Gebietskörperschaften in jeweils eigenen Workshops analysiert. An der Umsetzungsstudie der arf GmbH haben sich insgesamt sieben Gebietskörperschaften beteiligt. In den Workshops wurden in einem ersten Schritt je Herausforderung die zur Umsetzung des D-PCGM notwendigen Aufgaben/Zuständigkeiten/Instrumenten in den Bereichen Fachlichkeit (etwa rechtlicher Rahmen, Ziele der Kommune, Beteiligungsstrategie, Gesamtabschluss und Geschäftsbericht), Organisation (etwa Aufgabenprofil und Organisation des

Beteiligungsmanagements, Geschäftsprozesse), Personal (etwa Anforderungsprofile, Qualifizierung, Ressourcen) und IT/Digitalisierung (etwa Soft- und Hardware, Funktionalitäten) gesammelt. Im Anschluss wurden die Aufgaben/Zuständigkeiten/ Instrumenten hinsichtlich des Handlungsbedarfs farblich<sup>6</sup> bewertet. Abschließend wurde mit Blick auf die jeweils bewerteten Aufgaben/Zuständigkeiten/Instrumenten eine Ampelfarbe je Bereich vergeben.

Für die Studie wurde ein breites Sample (siehe Tabelle 1) ausgewählt. So können die Ergebnisse einen Querschnitt der Beteiligungsverwaltung in den deutschen Gebietskörperschaften darstellen und übergreifende Handlungsempfehlungen in der Breite ermöglichen.

Übersicht über die an der Umsetzungsstudie teilgenommenen Gebietskörperschaften					
	Zahl der Einwohner <sup>7</sup>	Anzahl der Beteiligungen <sup>8</sup>	davon privatrechtlich organisiert <sup>8</sup>	Zahl der Mitarbeiter*innen in allen Beteiligungen <sup>8</sup>	PCGK liegt vor (Stand)
Freie und Hansestadt Hamburg	1.847.253	70	ca. 90 %	~ 65.000	ja (01/2020)
Stadt Frankfurt am Main	763.380	228	ca. 70 %	~ 15.000	ja (03/2010)
Stadt Stuttgart	635.911	49	ca. 90 %	~ 12.200	ja (10/2011)
Stadt Nürnberg	518.370	77	ca. 90 %	~ 13.000	ja (10/2013)
Stadt Wiesbaden	278.474	38	ca. 90 %	~ 6.000	ja (03/2017)
Stadt Mainz	218.578	72	ca. 95%	~ 3.000	ja (10/2016)
Stadt Erlangen	112.528	10	90 %	~ 2.000	nein (Stand Studie)

Tabelle 1: Übersicht über die teilnehmenden Gebietskörperschaften.

Durch diese Methodik konnte sich ein Überblick über den Status-Quo des Beteiligungsmanagements von Gebietskörperschaften in den Bereichen Fachlichkeit, Organisation, Personal und IT/

<sup>6</sup> grün = kein Handlungsbedarf; gelb = in Teilen Handlungsbedarf; rot = Handlungsbedarf

<sup>7</sup> Quelle: Statista (2020). Einwohnerzahl der Großstädte in Deutschland 2019. Veröffentlicht von Statista Research Department, 15.09.2020.

<sup>8</sup> Eigene Erhebung: Beteiligungen 1.-3. Grades mit mind. 50 % kommunaler Beteiligung, jeweils der Stand des Beteiligungsberichts 2018, abgerufen zum 17.06.2020.

Digitalisierung verschafft werden. Darüber hinaus können Handlungsempfehlungen für die Umsetzung des D-PCGM formuliert werden.

Die gewählte Methodik ermöglicht, bereits vorliegende als auch neue Aufgaben/Zuständigkeiten/Instrumenten des Beteiligungsmanagements zur Umsetzung des D-PCGM zu identifizieren und zu bewerten. Ferner können in der Gesamtschau Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Darüber hinaus konnten im Zuge der Umsetzungsstudie eine Vielzahl von Regelungsziffern des D-PCGM betrachtet werden.

## 4 Allgemeine und übergreifende Befunde

### 4.1 Übergreifende Rückmeldungen zum D-PCGM

Wie eingangs erläutert, stellt der D-PCGM den Ausgangspunkt für die hier durchgeführte Studie dar. Daher sollen an dieser Stelle die allgemeinen Rückmeldungen der teilnehmenden Gebietskörperschaften zum D-PCGM kurz dargelegt werden.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass der D-PCGM positiv von den Gebietskörperschaften aufgenommen und dessen Bedeutung anerkannt wird. Insbesondere wird der D-PCGM grundsätzlich als eine Unterstützung bei der Evaluation von bestehenden bzw. der Etablierung von neuen PCGKs in den teilnehmenden Gebietskörperschaften angesehen. Darüber hinaus wurde von einzelnen Teilnehmern geäußert, dass der D-PCGM mit seiner Expertenkommission dabei hilft im politischen Umfeld das Bewusstsein für verantwortungsvolle Public Corporate Governance zu stärken und damit dem Thema den gerechtfertigten Stellenwert zu geben. Konkret wird etwa angenommen, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit für die Einführung eines (überarbeiteten) PCGK steigt, wenn nachweislich mit dem D-PCGM gearbeitet wurde.

Differenziert betrachten die teilnehmenden Gebietskörperschaften den Anspruch des D-PCGM, bei der Erarbeitung oder Evaluation eines Kodex für „Arbeitserleichterung“ zu sorgen. Zwar wird der D-PCGM als hilfreicher „Instrumentenkasten“ angesehen, der eine fundierte Grundlage für die Diskussion und Etablierung von anforderungsgerechten Regelungen in dem PCGK der Gebietskörperschaften vor Ort zusammenstellt, jedoch beinhaltet der D-PCGM Regelungsempfehlungen für Gebietskörperschaften aller Größenklassen und Verwaltungsebenen. Dies erschwere es insbesondere den kleinen- und mittelgroßen Gebietskörperschaften, die für ihren spezifischen Kontext relevanten und umsetzbaren Regelungsempfehlungen aus dem D-PCGM zu identifizieren. Darüber hinaus wird vereinzelt befürchtet, dass sich Gebietskörperschaften in Zukunft erklären müssen, wenn sie mit ihrem eigenen PCGK vom D-PCGM abweichen und wenn ja, ihre Abweichung begründen müssen. Der Grund ist hier, dass, durch die Veröffentlichung des D-PCGM, auf diesen teilweise seitens der Politik unreflektiert Bezug genommen wird. Als mögliche Folge wird ein Mehraufwand für die Gebietskörperschaften erwartet. Der Anspruch des D-PCGM, für Arbeitserleichterungen und Zeitersparnisse in den Gebietskörperschaften zu sorgen, kann aus Sicht der teilnehmenden Gebietskörperschaften somit nicht vollumfänglich geteilt werden. Zusätzlich gibt es die vereinzelte Befürchtung, dass individuelle Ansätze und Regelungen, die bisher gerade im Hinblick auf die jeweilige konkrete Situation des Beteiligungsmanagement einer Kommune in den individuellen Kodizes formuliert sind, verschwinden könnten zugunsten der allgemeinen, von Experten anerkannten und normierten Regelungen des Musterkodex. Damit bestünde die Möglichkeit, dass diese unterschiedlichen Kodizes wohl immer weiter ihrer besonderen Stärke, nämlich der Anpassung und Konzentrierung auf die lokalen Besonderheiten und damit auch einer höheren Akzeptanz und Steuerungsgenauigkeit beraubt werden.

Auf Empfehlung der teilnehmenden Gebietskörperschaften sowie auch nach unserer Einschätzung kann diesen Befürchtungen aber durch zwei konkrete Maßnahmen seitens der Expertenkommission des D-PCGM entgegengewirkt werden:

1. Eine erläuternde Ergänzung des Musterkodex, die über die allgemeine Erklärung in der Präambel hinausgeht, zu den Regelungsabschnitten oder gar einzelnen Regelungen kann insbesondere kleinere und mittlere Kommunen dabei unterstützen, die für sie notwendigen Regelungen besser zu identifizieren und selber anwenden zu können.
2. Zusätzlich biete ein „Musterkodex-Light“, welcher die Regelungen für die entsprechenden kleineren und mittleren Kommunen auf deren Bedürfnisse fokussiert, die Möglichkeit, den Einstieg in die Thematik und die Einführung und Evaluierungen von körperseigenen Regelungswerken zu erleichtern.

## 4.2 Umsetzung des D-PCGM in den Methodenfeldern Fachlichkeit, Organisation, Personal und IT/Digitalisierung

In den nachfolgenden Kapiteln werden aufgrund der während der Untersuchung festgestellten Überschneidungen bei den Antworten die übergreifenden Befunde hinsichtlich der Umsetzbarkeit des D-PCGM in den Bereichen Organisation, Personal und IT/Digitalisierung dargestellt. Weil das Methodenfeld Fachlichkeit sich nah an den eingangs genannten Herausforderungen bewegt, werden dessen Ergebnisse zusammen mit den Bewertungen der aktuellen Situation in den Großstädten im Kapitel 5 eingehend präsentiert.

### 4.2.1 Übergreifende Befunde zur Organisation

Die Organisation des Beteiligungsmanagements ist bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich gestaltet:

- Ansiedlung des Beteiligungsmanagements in der Kämmererei/im Finanzbereich
- (sonstiges) dezentrales Modell (verschiedene Dezernate/Behörden nehmen die Aufgaben des Beteiligungsmanagements für diejenigen Beteiligungen wahr, die in ihren fachlichen Verantwortungsbereich fallen)
- Stabstelle auf höchster Leitungsebene
- externe Gesellschaft (bspw. in Form einer externen Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH, einer Anstalt des öffentlichen Rechts oder als Holding).

Die zentrale Verwaltungslösung ist die typische Lösung für den kommunalen Bereich. Die Organisation erfolgt in einem Amt, Referat, Abteilung oder Stabsstelle meist im Finanzbereich (evtl. auch [Ober-]Bürgermeister). Es existieren im Teilnehmerkreis auch Mischvarianten, bei denen eine externe Gesellschaft für das Beteiligungsmanagement sowie eine für das Beteiligungsmanagement zuständigen Organisationseinheit in der Kernverwaltung vorliegt. Zudem ist bei Stadtstaaten aufgrund der Eigenschaft als Stadt und als Bundesland zu beachten, dass besondere Konstellationen vorliegen.

Die Organisationsformen weisen dabei unterschiedliche Vor- und Nachteile auf, die im Zuge der Umsetzung von Regelungsempfehlungen des D-PCGM und mit Blick auf den spezifischen Kontext vor Ort abgewogen werden sollten.

Generell lässt sich in der Verwaltungslandschaft aber erkennen, dass die derzeitigen Entwicklungen auf einen Trend zur Ausgliederung des Beteiligungsmanagement aus der klassischen Kernverwaltung in eigenständig agierende, sowohl öffentlich-rechtliche wie auch privatrechtliche Organisationsformen besteht. Wie hier und insbesondere im nachfolgenden Kapitel 5 aufgezeigt werden kann, bietet diese Form der Organisation des Beteiligungsmanagement die notwendige Fachorientierung sowie auch Flexibilität und Freiheit, die komplexen Aufgaben mit ausreichend Personal wahrnehmen zu können.

#### **4.2.2 Übergreifende Befunde zum Personal**

Bereits das Präsidium des Deutschen Städtetags konstatierte die Notwendigkeit der „hinreichenden Ausstattung des Beteiligungsmanagements mit den erforderlichen Ressourcen“ (Deutscher Städtetag, 2017, S. 42). Der Personalbedarf im Beteiligungsmanagement einer Gebietskörperschaft erweist sich dabei als abhängig von verschiedenen Faktoren. Von zentraler Bedeutung werden die Größe des Beteiligungsportfolios, das konkrete Aufgabenvolumen (Beteiligungsverwaltung, Mandatsbetreuung, Controlling), die Verteilung der Aufgaben in der Gebietskörperschaft, die Steuerungsintensität sowie die Anwendung von Instrumenten des Beteiligungsmanagements (z.B. Software) angesehen.

Die Anzahl der Planstellen bzw. der Vollzeitäquivalente in den teilnehmenden Gebietskörperschaften variiert und weist eine große Spreizung auf. Dies ist insbesondere auf die soeben skizzierten Faktoren zurückzuführen, die sich zwischen den teilnehmenden Gebietskörperschaften unterscheiden.

Übergreifend lässt sich sagen, dass sich die teilnehmenden Gebietskörperschaften mit der aktuellen Personalbesetzung zwar in der Lage sehen, die anfallenden Aufgaben bewältigen zu können. Allerdings kommt es häufig zu terminlichen Engpässen oder vermehrten Überstunden, um neben dem täglichen Geschäft zusätzliche Anfragen und Aufgaben bewerkstelligen zu können. Wenn hierzu noch weitere, aus dem D-PCGM formulierte Regelungsempfehlungen eingeführt werden sollen, wurde bei den diskutierten Herausforderungen angemerkt, dass dies zu einem zusätzlichen Personalbedarf führen wird und bislang kein Personal für sich daraus ergebende Aufgaben eingeplant ist.

Im Übrigen hat sich gezeigt, dass Gebietskörperschaften mit einer vergleichsweise hohen Anzahl an Personal von einem zusätzlichen Personalbedarf nicht ausgenommen sind.

Die als relevant anzusehenden Ausbildungshintergründe bzw. Kompetenzen können fast vollumfänglich von allen teilnehmenden Gebietskörperschaften durch das Fachpersonal abgedeckt werden:

- Weitreichende Kenntnisse des Kommunalrechts bzw. Landesrechts bei Stadtstaaten und des Gesellschaftsrechts
- Sonstige rechtliche Kenntnisse (etwa EU-Beihilfenrecht, Vergaberecht)
- Tiefe Kenntnisse der BWL (u.a. Bilanzanalyse)
- Spezialkenntnisse der BWL (etwa Unternehmensbewertung)

- Tiefergehendes Verständnis über die verschiedenen Geschäftsmodelle des Beteiligungssportfolios

Die Befunde zeigen, dass das Aufgabenfeld des Beteiligungsmanagements in den teilnehmenden Gebietskörperschaften eine besondere Komplexität und hohe Kompetenzanforderungen aufweist. Die teilnehmenden Gebietskörperschaften weisen dabei interdisziplinäre Teams mit wirtschafts-, verwaltungs- und politikwissenschaftlichen sowie juristischen Kompetenzen auf. Die notwendige fachliche Expertise liegt somit in der Regel vor.

Insbesondere die im D-PCGM aufgenommene Steuerung der öffentlichen Unternehmen gilt zwar als verfolgenswerte Thematik und ist ein selbst gesetztes Ziel (Deutscher Städtetag, 2017, S. 42), würde bei einer anforderungsgerechten Umsetzung jedoch bei einer Vielzahl der teilnehmenden Gebietskörperschaften zu einem personellen Mehraufwand führen.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und den Herausforderungen bei der Arbeitgeberattraktivität der öffentlichen Hand auf dem Arbeitsmarkt wird es für die Gebietskörperschaften eine zentrale Herausforderung sein, entsprechendes Personal zu finden und für das Beteiligungsmanagement zu gewinnen.

Im Folgenden werden für diesen Kontext beispielhafte Lösungsansätze skizziert, die von uns zur Bewältigung der Problematik herangezogen und befürwortet werden können:

- Die Bereitstellung eines Angebots seitens der Gebietskörperschaften von zertifizierten Fortbildungsmaßnahmen zu einem zertifizierten Beteiligungsmanager<sup>9</sup>,
- Die Untersuchung der Aufgaben und aktuellen Stellenbemessung im Beteiligungsmanagement anhand der Anforderungen des gebietskörperschaftseigenen PCGK sowie der zukünftigen Ausrichtung mit Ermittlung des Personalbedarfs,
- Eine Erhöhung der Vergütungsgruppen entsprechend der Stellenbeschreibungen und Anforderungen für Stellen des Beteiligungsmanagements,
- Das Nutzen der Chance, durch eine verwaltungsexterne Ansiedlung des Beteiligungsmanagements die Personalrekrutierung und -gewinnung zu verbessern (größere Arbeitgeberattraktivität bei potenziellen Bewerbern, insb. mit Blick auf das Gehaltsgefüge, sowie selbstständige und flexible Personalentscheidungen).

#### 4.2.3 Übergreifende Befunde zur IT/Digitalisierung

Eine anforderungsgerechte Ausstattung der IT sowie die Einführung digitaler Prozesse wird von allen teilnehmenden Gebietskörperschaften unterstrichen. In diesem Kontext wird die Integration der vorliegenden Daten in ein EDV-gestütztes Akten- und Dokumentenmanagementsystem als besonders hilfreich angesehen. Ein entsprechendes System liegt jedoch nicht bei allen teilnehmenden Gebietskörperschaften vor oder erfüllt nicht die notwendigen Anforderungen.

---

<sup>9</sup> Die Freie und Hansestadt Hamburg erwägt aktuell die Einführung eines entsprechenden Qualifizierungsangebots.

Darüber hinaus verwenden insbesondere diejenigen teilnehmenden Gebietskörperschaften mit einem komplexeren Beteiligungsportfolio zusätzlich eine zentrale Datenbank für die beteiligungsrelevanten Informationen. Hierzu werden spezielle Softwarelösungen genutzt, die insbesondere bei der Erstellung von Berichten (bspw. Controlling- und Beteiligungsberichte) unterstützten oder die Nachverfolgung von Termin und Fristen ermöglichen.

Die wenigsten Prozesse laufen tatsächlich digitalisiert. Viele Informationen werden zwar über bspw. Excel-Tabellen abgefragt oder im Rahmen von Word-Dokumenten bereitgestellt. Allerdings müssen die Daten hierbei erst aus verschiedenen Systemen herausgelesen und später, wenn überhaupt, wieder in eine Fachanwendung des Beteiligungsmanagements eingelesen werden. Nur eine Gebietskörperschaft arbeitet derzeit an der Einführung eines einheitsübergreifenden – also sowohl für das kommunale Beteiligungsmanagement als auch für die Beteiligungen – Systems, über das zukünftig ein verbesserter Austausch zwischen den Einheiten stattfinden sowie ein optimiertes Berichtswesen ausgeführt werden kann.

Insbesondere im Kontext der Mandatsträgerbetreuung spielt auf kommunaler Ebene zudem das Ratsinformationssystem eine wichtige Rolle, da hier die für den politischen Mandatsträger relevanten Einladungen, Veröffentlichungen oder Protokolle zugänglich gemacht werden.

## 5 Zentrale Befunde zur Umsetzung vor den Herausforderungen des öffentlichen Beteiligungsmanagements

### 5.1 Wie kann eine umfassende Mandatsträgerbetreuung sichergestellt werden?

#### 5.1.1 Beschreibung der Herausforderung und Antworten des D-PCGM

##### Herausforderung

Die Aufsichtsorgane öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene, im Gegensatz zur Bundes- bzw. Landesebene<sup>10</sup>, zeichnen sich im Großteil der Gebietskörperschaften dadurch aus, dass ihnen politische Mandatsträger/-innen angehören. Politische Mandatsträger/-innen kennen die Interessen ihrer Wähler/-innen und vertreten diese im Zuge ihrer Überwachungs- und Beratungstätigkeit im Aufsichtsorgan gegenüber dem Geschäftsführungsorgan.

Häufig sehen sich die meist nebenberuflich oder ehrenamtlich tätigen Politiker/-innen der Kritik ausgesetzt, dass sie für die gestiegenen Anforderungen nicht genügend betriebswirtschaftliche, branchenspezifische oder juristische Kenntnisse mitbringen. Mit Blick auf die Grundsätze einer repräsentativen Demokratie kann jedoch niemandem auf Grund unzureichender Qualifikation die Übernahme eines politischen Mandats verwehrt werden (Schwartzing, 2012). Weiter würde es demokratischen Grundregeln widersprechen, wenn Dritte darüber entscheiden, welche politischen Mandatsträger Mitglied eines Aufsichtsorgans werden dürfen.

Gleichzeitig gilt für alle Unternehmen das einschlägige Urteil des Bundesgerichtshofs von 1982, wonach „Mindestkenntnisse allgemeiner, wirtschaftlicher, organisatorischer und rechtlicher Art“ vorausgesetzt werden, „um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können.“ Mitglieder eines Aufsichtsorgans sollen somit qualifiziert genug sein, um die Tätigkeiten des Geschäftsführungsorgans (bspw. mit Hilfe von Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen) nachvollziehen und hinterfragen zu können.

Nach einer aktuellen Befragung wird das Beteiligungsmanagement in diesem Kontext als ein wichtiges „Stützrad“ angesehen, um die notwendige Qualifikation der Mitglieder eines Aufsichtsgremiums sicherzustellen. Die Zuarbeit und Unterstützung des Beteiligungsmanagements wird vielerorts zudem aktiv nachgefragt (Klimke-Strip & Morner, 2019).

---

<sup>10</sup> Bezüglich der Entsendung von Mitgliedern des Aufsichtsorgans durch den Gesellschafter bestehen Unterschiede zwischen der Bundes-/ Landesebene und der kommunalen Ebene. Auf der Bundes-/ Landesebene (auch bei Stadtstaaten) wird häufiger u.a. auf die Trennung zwischen Exekutive und Legislative verwiesen und politische Mandatsträger/-innen sind vielfach nicht als Mitglieder der Aufsichtsorgane vorgesehen. Auf kommunaler Ebene ist der staatliche Rahmen anders gelagert und es werden häufig z.B. Mitglieder aus Stadt- und Gemeinderäten in die Aufsichtsorgane entsandt.

## Regelungen im D-PCGM

Der D-PCGM greift diese Herausforderung auf und sieht verschiedenen Regelungen zur Mandatsträgerbetreuung vor. Wesentliche Regelungen wurden im Zuge der Umsetzungsstudie betrachtet und werden im Folgenden dargestellt (siehe Abbildung 2). Die im D-PCGM wesentlichen Tätigkeiten, die im Zuge der Mandatsträgerbetreuung formuliert werden, lassen sich in die „Informationsgewinnung“, die „Informationsaufbereitung“, die „Mandatsträgerschulung“ sowie die „Zusammensetzung des Aufsichtsorgans“ gliedern.<sup>11</sup>



Abbildung 2: Regelungen aus dem D-PCGM zur Mandatsträgerbetreuung

### Informationsgewinnung

Zur Gewährleistung einer anforderungsgerechten Mandatsträgerbetreuung ist für das Beteiligungsmanagement eine hinreichende Versorgung mit Informationen zum jeweiligen Unternehmen von zentraler Relevanz. Der D-PCGM fordert entsprechend in Regelungsziffer (Rz) 31, dass „im Rahmen des rechtlich Möglichen und der Bestimmungen in der Unternehmenssatzung ein/-e Vertreter/-in des Beteiligungsmanagements als Mitglied oder als Gast an den Sitzungen des Aufsichtsorgans teilnehmen soll“. Vertreter/-innen des Beteiligungsmanagements sitzen somit direkt an der „Quelle“ der für eine anforderungsgerechte Mandatsträgerbetreuung notwendigen Informationen und erhalten nicht nur Einsicht in die vorliegenden Unterlagen, sondern sind zudem frühzeitig auch in Diskussionen eingebunden, für laufende Entwicklungen des öffentlichen Unternehmens sensibilisiert, können auf der Basis breiterer Information

<sup>11</sup> Vor dem Hintergrund, dass die Entsendung von Aufsichtsratsmitgliedern zwischen kommunaler und Bundes-/Länder-Ebene unterschiedlich geartet ist, unterliegen die hier dargestellten Regelungen zum Teil einer unterschiedlichen Relevanz und Wichtigkeit.

zielführendere Stellungnahmen abgeben oder die Prozesse bei öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaft stringenter vereinheitlichen (Klimke-Strip & Morner, 2019).

Über die Teilnahme des Beteiligungsmanagements an Sitzungen des Aufsichtsorgans entscheidet grundsätzlich das Gesellschaftsrecht. Bei obligatorischen Aufsichtsorganen sind nach § 109 Abs. 1 S. 2 AktG Sachverständige und Auskunftspersonen nur bei einzelnen Gegenständen zu Aufsichtsratssitzungen zugelassen. Selbst eine satzungsmäßige Regelung oder ein Beschluss der Hauptversammlung könnte dies nicht abweichend regeln. Größere Gestaltungsmöglichkeiten liefern dagegen GmbHs mit einem fakultativen Aufsichtsorgan. Durch Gesellschafterbeschluss oder Satzungsregelung können regelmäßig Aufsichtsratsgäste zugelassen werden. Die meisten städtischen Aufsichtsorgane sind fakultativer Natur, wodurch aus gesellschaftsrechtlicher Sicht weitestgehend kein Einwand gegen die Teilnahme des Beteiligungsmanagements besteht (Klimke-Strip & Morner, 2019).

Für den Fall, dass eine Teilnahme des Beteiligungsmanagements an den Sitzungen des Aufsichtsorgans nicht möglich ist, sollen laut Rz. 32 „die auf Veranlassung der Gebietskörperschaft in das Aufsichtsorgan entsandten Mitglieder das Beteiligungsmanagement über Sachverhalte informieren, die für das Beteiligungsmanagement zur Unterstützung bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrolle und der Entscheidungsvorbereitung wesentlich sind. Dabei ist die Verschwiegenheitspflicht nach §§ 394 - 395 AktG einzuhalten.“

#### Informationsaufbereitung

Die reine Versorgung des Beteiligungsmanagements mit den notwendigen Informationen ist für eine anforderungsgerechte Mandatsträgerbetreuung allein nicht ausreichend. Der D-PCGM empfiehlt in Rz. 30, dass „die Sitzungsunterlagen für das Aufsichtsorgan [...] durch das Beteiligungsmanagement [...] gesichtet“ und „Stellungnahmen mit Empfehlungen bezüglich zu stellen- den Fragen und/oder konkreten Beschlüssen“ erstellt werden soll.

#### Mandatsträgerschulung

Der eingangs geschilderten Herausforderung, welche sich durch die unterschiedlichen Qualifikationsprofile und sich kontinuierlich verändernder Anforderungen (etwa Novellierungen und Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften, geänderte Pflichten und sich daraus ableitende Haftungsrisiken), die an die Mandatsträger/-innen in Aufsichtsorgane gestellt werden, ergeben, kann im Zuge der Mandatsträgerbetreuung auch und insbesondere durch Fortbildungen begegnet werden (KGSt, 2012; Klimke-Strip & Morner, 2019). Hierzu formuliert der D-PCGM in Rz. 47, dass kostenfreie Fortbildungsmöglichkeiten für jedes Mitglied des Aufsichtsorgans entsprechend seiner Qualifikation und Vorkenntnisse angeboten werden sollen. Den Mitgliedern des Aufsichtsorgans sollen durch die Teilnahme keine Kosten entstehen. Zudem sollen die durchgeführten Fortbildungen Gegenstand des Berichts des Aufsichtsorgans sein.

#### Zusammensetzung des Aufsichtsorgans

Die qualifizierte Zusammensetzung des Aufsichtsorgans gilt als eine entscheidende Determinante für eine erfolgreiche Wahrnehmung der Aufgaben des Aufsichtsorgans (Hambrick et al., 2015). Im Kontext öffentlicher Unternehmen sieht man sich jedoch – wie oben bereits skizziert – einem besonderen Spannungsfeld ausgesetzt. Auf der einen Seite soll eine

demokratische Rückkopplung sichergestellt werden und somit kein politischer Mandatsträger auf Grund unzureichender Qualifikation ausgeschlossen werden. Auf der anderen Seite gilt das einschlägige Urteil des Bundesgerichtshofs von 1982, wonach gewissen Mindestkenntnisse erforderlich sein sollen, um eine angemessene „Aufsichtstätigkeit“ sicherzustellen.

Mit Blick auf dieses Spannungsfeld sieht der D-PCGM in Rz. 42 vor, dass die Mitglieder des Aufsichtsorgans „insgesamt über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen“ soll. Falls diese nicht vorhanden sein sollten, sollen sich die erforderlichen Kenntnisse angeeignet werden. Weiter sieht der D-PCGM vor, dass bei der Zusammensetzung die unternehmensspezifische Bedeutung und Situation aus Sicht der Gebietskörperschaft, die Eigentümer-/Gesellschafterziele, potenzielle Interessenkonflikte, die zeitliche Verfügbarkeit der Mitglieder des Aufsichtsorgans und seine Diversität berücksichtigt werden sollen.

Der D-PCGM formuliert somit keine Anforderungen an die einzelnen Mitglieder des Aufsichtsorgans, sondern sieht einen Mix aus verschiedener Kompetenzen vor, der insgesamt die notwendige Kompetenz des Aufsichtsorgans sicherstellen soll.

Die Rz. 42 des D-PCGM greift auf, dass „in Abhängigkeit vom Gegenstand und von der Größe des Unternehmens [...] der Gesellschafter für die Zusammensetzung des Aufsichtsorgans konkrete Ziele benennen und in Abstimmung mit dem Aufsichtsorgan ein Kompetenzprofil in Bezug auf die vom Gesellschafter entsandten Mitglieder erarbeiten [soll].“

### 5.1.2 Ausgangslage im Beteiligungsmanagement

Zur anforderungsgerechten Umsetzung der soeben skizzierten Regelungsempfehlungen aus dem D-PCGM wurden im Workshop relevante Instrumente für das Beteiligungsmanagement in den Feldern Fachlichkeit, Personal, Organisation und IT/Digitalisierung identifiziert, entsprechend des Handlungsbedarfs diskutiert und abschließend je Feld mit einer Ampel bewertet (grün = kein Handlungsbedarf; gelb = in Teilen Handlungsbedarf; rot = Handlungsbedarf). In Tabelle 2 werden zusammenfassend die Ergebnisse dargestellt.

Ausgangslage bei der Mandatsträgerbetreuung			
Fachlichkeit	Personal	Organisation	IT/Digitalisierung
<b>Als besonders relevant angesehene Instrumente:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regelungen im PCGK</li> <li>▪ Gastrecht für Mitarbeiter/-innen des Beteiligungsmanagements</li> <li>▪ Aufsichtsratshandbuch</li> <li>▪ Berichtswesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planstellen</li> <li>▪ Ausbildungshintergründe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterstützung von Mandatsträgern (Verfassen von Stellungnahmen)</li> <li>▪ Vergleich &amp; Analyse der Jahresabschlüsse der Beteiligungen</li> <li>▪ Mandatsträgerschulung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ EDV-gestütztes Akten- und Dokumentenmanagementsystem</li> <li>▪ Fachanwendung für das Beteiligungsmanagement</li> <li>▪ Ratsinformationssystem</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wirtschaftsplan</li> <li>▪ Beteiligungsrichtlinie</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wirtschaftsplangespräche</li> <li>▪ Aufbau eines Zielsystems</li> <li>▪ Besetzung von Führungspositionen</li> <li>▪ Quartalsberichterstattung</li> <li>▪ Kompetenzprofile</li> </ul>	
<b>Übersicht über die Anzahl der von den teilnehmenden Gebietskörperschaften jeweils vergebenen Ampeln:</b>			
0 x 	0 x 	0 x 	0 x 
1 x 	3 x 	2 x 	1 x 
6 x 	4 x 	5 x 	6 x 

Tabelle 2: Ausgangslage bei der Mandatsträgerbetreuung

Die Bewertung der Ampeln zeigt, dass bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften die wesentlichen Instrumente vorliegen und die Regelungen aus dem D-PCGM aus Perspektive des Beteiligungsmanagements im Wesentlichen umsetzbar sind. Von einigen wenigen Gebietskörperschaften werden bei einzelnen Instrumenten in Teilen Handlungsbedarfe formuliert. Diese stehen einer Umsetzung der Regelungen aus dem D-PCGM jedoch nicht fundamental im Weg.

Folgende Aspekte wurden bei der vorliegenden Herausforderung besonders stark diskutiert:

### Adressatenkreis für Stellungnahmen

Im Kontext der Mandatsträgerbetreuung wird unter den teilnehmenden Gebietskörperschaften das Verfassen von Stellungnahmen mit Empfehlungen bezüglich der zu stellenden Fragen bzw. konkreter Beschlüsse als zentrale Tätigkeit angesehen. Der Adressatenkreis der Stellungnahmen variiert dabei zwischen den teilnehmenden Gebietskörperschaften. Dabei lassen sich folgende drei Varianten finden:

1. Das Beteiligungsmanagement fasst seine Stellungnahmen für die Verwaltungsspitze (Oberbürgermeister / Kämmerer).
2. Das Beteiligungsmanagement fasst seine Stellungnahmen für diejenigen Mandatsträger, welche die Sitzungsunterlagen aus dem Aufsichtsorgan dem Beteiligungsmanagement vorlegen.
3. Das Beteiligungsmanagement fasst seine Stellungnahmen für alle von der Gebietskörperschaft entsandten Mandatsträger im Aufsichtsorgan.

## **Gastrecht für das Beteiligungsmanagement in den Aufsichtsorganen**

Zur Wahrnehmung der Mandatsbetreuung erachten alle teilnehmenden Gebietskörperschaften ein Gastrecht im Aufsichtsorgan für den Mitarbeiter, der die Mandatsbetreuung durchführt, als hilfreich, um so Informationen aus erster Hand zu gewinnen.<sup>12</sup>

In einer der teilnehmenden Gebietskörperschaft ist ein Gastrecht politisch nicht gewollt, da insbesondere befürchtet wird, dass die „offene“ Atmosphäre verloren geht. Andererseits wurde mehrfach betont, dass durch die Anwesenheit von Fachlichkeit – in Person des Beteiligungsmanagements – die Disziplin in den Aufsichtsratssitzungen steige und sich damit das Aufsichtsorgan mehr auf Augenhöhe mit dem Geschäftsführungsorgan befinde.

## **Mandatsträgerschulungen**

Die teilnehmenden Gebietskörperschaften erachten die Schulungen von Mandatsträgern insbesondere nach der Wahl des politischen Gremiums (etwa Kommunalwahl) für zentral, wenn neue Mandatsträger die Tätigkeit in einem Aufsichtsorgan übernehmen, bzw. wenn sich rechtliche oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen ändern. Das Schulungsangebot kann bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften jeweils als differenziert angesehen werden. Auch die Einbindung der Beteiligungen erfolgt weitestgehend und führt somit zu einem erweiterten Schulungsangebot.

Bedauert wird hingegen, dass sich die Nachfrage nach den entsprechenden Schulungsangeboten in Grenzen hält. Beispielsweise nehmen an den Einführungsveranstaltungen für neue Mandatsträger teilweise nur einige wenige Personen teil.

### **5.1.3 Handlungsempfehlungen**

Mit Blick auf die in diesem Kapitel diskutierte Herausforderung konnten abgeleitet aus den Befunden und mit Blick auf die Regelungsempfehlungen des D-PCGM diverse Handlungsempfehlungen identifiziert werden. Sie werden nachfolgend dargestellt:

#### **Handlungsempfehlungen für die Mandatsträgerbetreuung**

##### **Gastrecht für das Beteiligungsmanagement sicherstellen**

Für eine anforderungsgerechte Erfüllung der Mandatsträgerbetreuung ist das Gastrecht für das Beteiligungsmanagement von zentraler Bedeutung und sollte bspw. über eine Regelung in einem PCGK niedergeschrieben werden.

##### **Stellungnahmen für alle von Gebietskörperschaft entsandten Mandatsträger**

Das Beteiligungsmanagement könnte dazu übergehen, seine Stellungnahmen allen von der Gebietskörperschaft entsandten Aufsichtsratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen. Die Stellungnahmen sollten dabei einfache Aufbereitungen und Zusammenfassungen der Aufsichtsratsunterlagen umfassen. Zusätzlich sind auch konkrete Entscheidungsvorbereitungen mit Beschlussvorschlägen denkbar. Durch

<sup>12</sup> Dies gilt unter der Voraussetzung einer gesellschaftsrechtlichen Zulässigkeit.

zentral verfasste Stellungnahmen würden insbesondere diejenigen Mandatsträger, die in mehreren Aufsichtsorganen tätig sind, einheitliche und standardisierte Unterlagen erhalten.

#### **Höhere Teilnahmequoten bei den Mandatsträgerschulungen**

Das Angebot an Mandatsträgerschulungen kann übergreifend als anforderungsgerecht angesehen werden. Defizite werden durchweg in der Teilnahmequote gesehen. Folgende Handlungsempfehlungen könnten dabei helfen dieses Defizit abzubauen:

- Schulungen in die Sitzungsagenda der Aufsichtsratsorgane einbinden
- Attraktivität der Mandatsträgerschulungen steigern, indem bspw. Umfragen über die gewünschten Schulungsinhalte erfolgen oder eine ungezwungene Atmosphäre geschaffen wird, die den klassischen Schulungscharakter nehmen
- Einführung von obligatorischen Schulungen (insb. bei Einführungsschulungen zu den rechtlichen Grundlagen der Aufsichtsratsstätigkeiten)
- Heranziehen von externen Schulungsanbietern, die auch Zertifikate für die Schulungsteilnehmer ausstellen können

Tabelle 3: Handlungsempfehlungen für die Mandatsträgerbetreuung

### **5.1.4 Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM und Fazit**

#### **Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM**

Folgende Regelungsempfehlungen des D-PCGM wurden besonders stark diskutiert:

- Rz. 31 greife die tatsächliche Rechtslage nicht genügend auf. Die kommunal-haushaltsrechtlichen Regelungen fordern zumeist das Recht, dass die Kommunen einen angemessenen Einfluss insbesondere auch im Aufsichtsrat erhalten. Um die umfangreiche Informiertheit des Aufsichtsrates zu gewährleisten, ist die Teilnahme des Beteiligungsmanagements an den Aufsichtsratsitzungen unerlässlich. Im Rahmen von Aktiengesellschaften ist der Aufsichtsrat gem. § 109 AktG vor äußeren Einflüssen zu schützen. Wenn somit das Gastrecht in obligatorischen Aufsichtsräten von Aktiengesellschaften eingeräumt werden soll, ist zu berücksichtigen, dass erst mit Aufsichtsratsbeschluss und der Genehmigung des Protokolls das Gastrecht rechtmäßig etabliert werden kann.
- Rz. 32 würde für das Beteiligungsmanagement bedeuten, lediglich mit Beschlüssen und Protokollen des Aufsichtsorgans arbeiten zu müssen. Die Umsetzung einer solchen Regelung sollte nur als „Notlösung“ für den Fall in einen PCGK aufgenommen werden, wenn ein Gastrecht aus rechtlichen oder politischen Gründen nicht möglich ist.
- Rz. 42 wird insbesondere von den teilnehmenden Gebietskörperschaften auf kommunaler Ebene besonders kritisch gesehen. Die Kritik bezieht sich dabei auf Absatz 3 und das darin niedergeschriebene Kompetenzprofil für die von der Gesellschafterin entsandten Mitglieder im Aufsichtsorgan. In der kommunalen Praxis obliegt den Fraktionen ein Vorschlagsrecht darüber, wen sie in ein Aufsichtsorgan entsenden. Die Durchsetzung eines Kompetenzprofils ist vor dem Hintergrund der Zusammensetzung der politischen Gremien und der demokratischen Rückkopplung nur schwer bis gar nicht umsetzbar und gehe an der „kommunalen Praxis vorbei“.

## **Fazit zur Umsetzung der Regelungsempfehlungen**

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Regelungsempfehlungen im D-PCGM von den teilnehmenden Gebietskörperschaften überwiegend positiv angesehen werden und weitestgehend bereits in der Praxis umgesetzt werden. Zwar zeigen sich insbesondere beim Gastrecht, den Stellungnahmen und den Mandatsträgerschulungen gewisse Defizite, diese sind aber nicht von fundamentaler Natur.

Besonders kritisch wird von den teilnehmenden Gebietskörperschaften Rz. 42 Abs. 3 des D-PCGM bewertet. Die Einführung von Kompetenzprofilen wird aus kommunaler Perspektive als nicht umsetzbar angesehen. Lediglich auf Bundes-/ Landesebene könnte auf Grund der Trennung zwischen Exekutive und Legislative eine Umsetzung erfolgen.

## **5.2 Was braucht es für den anforderungsgerechten Einsatz eines Public Corporate Governance Kodex?**

### **5.2.1 Beschreibung der Herausforderung und Antworten des D-PCGM**

#### **Herausforderung**

Immer mehr Gebietskörperschaften setzen vor dem Hintergrund der steigenden Anforderungen an eine anforderungsgerechte Steuerung, Leitung und Überwachung der eigenen öffentlichen Unternehmen einen PCGK ein. Damit der PCGK jedoch nicht zu einem „zahnlosen Tiger“ verkommt und die gewünschten Wirkungen entfaltet, sollten in der Gebietskörperschaft diverse Voraussetzungen geschaffen werden. Hierzu zählen im Wesentlichen, dass

- der PCGK gelebt,
- seine Einhaltung kontrolliert und bei Nichtbeachtung von Regelungen im PCGK bzw. bei nicht öffentlich begründeten Abweichungen sanktioniert
- sowie vor dem Hintergrund der Entwicklungen im D-PCGM und ggf. nationaler und internationaler Entwicklungen überprüft und bei Bedarf angepasst wird.

#### **Regelungen im D-PCGM**

Der D-PCGM greift diese Herausforderung auf und sieht verschiedene Regelungen vor, die einen erfolgreichen Einsatz eines PCGK sicherstellen sollen. Wesentliche Regelungen wurden im Zuge der Umzugsstudie betrachtet und werden im Folgenden dargestellt (siehe Abbildung 3). Die im D-PCGM wesentlichen Bereiche, die es für den Einsatz eines PCGK zu beachten gilt, lassen sich in die „Definition des Geltungsbereichs“, die „Verpflichtung zur Abgabe von Entsprechenserklärungen“, das „Überprüfen der Entsprechenserklärungen sowie Berichterstattung“ (inkl. Berichterstattung im Beteiligungsbericht) sowie abschließend die „Überprüfung und Anpassung des PCGK“ gliedern.

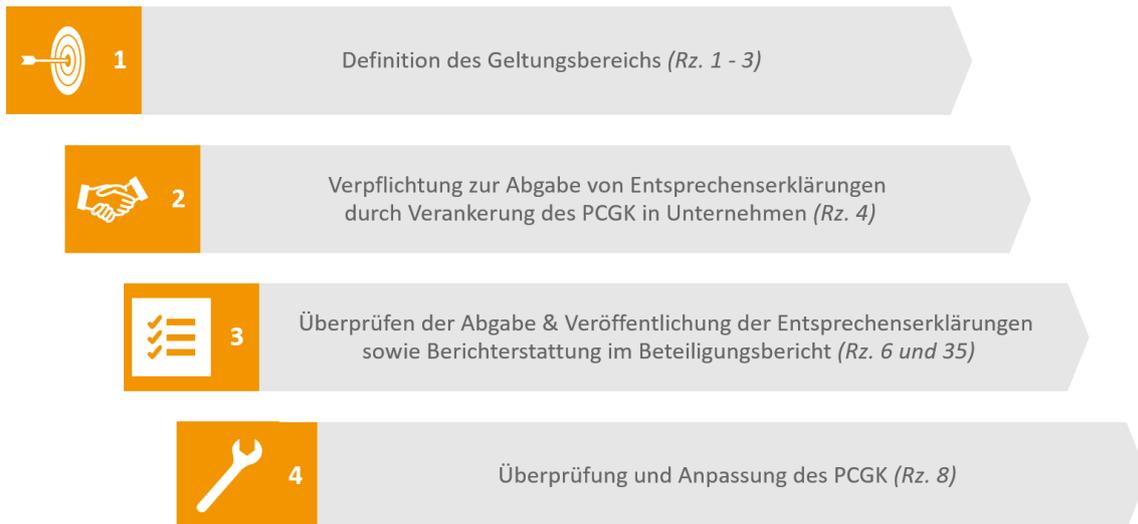


Abbildung 3: Regelungen aus dem D-PCGM zum Einsatz des PCGK

### Definition des Geltungsbereichs

Der Geltungsbereich für den PCGK erstreckt sich nach Rz. 1 des D-PCGM über die Gebietskörperschaft und alle Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gebietskörperschaft unmittelbar mehrheitlich beteiligt ist. Mittelbaren Beteiligungen wird die Beachtung des PCGK in Abhängigkeit zum Größenverhältnis zwischen Mutter- und Tochterunternehmen empfohlen.

Ferner soll nach Rz. 2 der PCGK auch für unter Aufsicht der Gebietskörperschaft stehende Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts gelten, sofern gesetzliche Vorschriften dem nicht entgegenstehen.

Für den Fall, dass die Gebietskörperschaft – unabhängig von der Rechtsform – nicht über eine Mehrheitsbeteiligung an einem Unternehmen verfügt, aber mindestens den vierten Teil der Anteile hält, sollen die Bevollmächtigten nach Rz. 3 des D-PCGM auf die Anwendung des PCGK hinwirken.

### Verpflichtung zur Abgabe von Entsprechenserklärungen

Ein Abweichen von Empfehlungen eines PCGK entsprechend der spezifischen Unternehmenssituation ist möglich und kann im Sinne guter Public Corporate Governance begründet sein. Weichen Unternehmen von den Empfehlungen ab, müssen sie über ihr jeweiliges Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan dies jährlich in der Entsprechenserklärung veröffentlichen und die Abweichung bzw. die stattdessen gewählte Lösung nachvollziehbar begründen („comply or explain“-Mechanismus).

Das Beteiligungsmanagement soll diesbezüglich laut Rz. 4 im politisch zuständigen Gremium der Gebietskörperschaft darauf hinwirken, dass die entsprechenden Bevollmächtigten in den Unternehmensorganen die Verankerung des PCGK in der Satzung der Unternehmen bzw. durch Beschluss in der Gesellschafterversammlung sicherstellen.

Die Verankerung soll dabei in der Weise geschehen, dass das Geschäftsführungsorgan und das Aufsichtsorgan jährlich in einer Entsprechenserklärung zu erklären haben, dass den Empfehlungen des PCGK entsprochen wurde und wird oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht. Ein Abweichen von den Empfehlungen des PCGK ist nachvollziehbar zu begründen. Die Entsprechenserklärung soll als Teil der Erklärung zur Unternehmensführung analog zu § 289f HGB aufgenommen werden.<sup>13</sup>

#### Überprüfen der Entsprechenserklärungen sowie Berichterstattung

Das Beteiligungsmanagement soll nach Rz. 6 überprüfen, ob die Abgabe und Veröffentlichung der Entsprechenserklärung im Rahmen der Erklärung zur Unternehmensführung erfolgt ist und darauf hinwirken, dass Aufsichtsorgan und Geschäftsführungsorgan die Erklärung erstellen und veröffentlichen.

Ferner soll laut Rz. 35 im Beteiligungsbericht jährlich zusammenfassend über die Abgabe der Entsprechenserklärungen durch die Unternehmen sowie über den grundsätzlichen Umgang mit Empfehlungen für den Gesellschafter berichtet werden.

#### Überprüfung und Anpassung des PCGK

Eine regelmäßige Überprüfung und bei Bedarf eine Anpassung des jeweiligen Regelungskodex sieht Rz. 8 vor. Die Überprüfung soll vor dem Hintergrund der Entwicklungen im D-PCGM und ggf. nationaler und internationaler Entwicklungen vom Beteiligungsmanagement und der Verwaltungsführung überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

### **5.2.2 Ausgangslage im Beteiligungsmanagement**

Zur anforderungsgerechten Umsetzung der soeben skizzierten Regelungsempfehlungen aus dem D-PCGM wurden im Workshop relevante Instrumente für das Beteiligungsmanagement in den Feldern Fachlichkeit, Personal, Organisation und IT/Digitalisierung identifiziert, entsprechend des Handlungsbedarfs diskutiert und abschließend je Feld mit einer Ampel bewertet (grün = kein Handlungsbedarf; gelb = in Teilen Handlungsbedarf; rot = Handlungsbedarf). In Tabelle 4 werden zusammenfassend die Ergebnisse dargestellt.

Ausgangslage beim Einsatz eines PCGK			
Fachlichkeit	Personal	Organisation	IT/Digitalisierung
<b>Als besonders relevant angesehene Instrumente:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regelungen im PCGK</li> <li>▪ Aufsichtsratshandbuch</li> <li>▪ Beteiligungsbericht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planstellen</li> <li>▪ Ausbildungshintergründe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entwicklung/Etablierung eines PCGK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fachanwendung für das Beteiligungsmanagement</li> </ul>

<sup>13</sup> Die Erklärung zur Unternehmensführung ist als Synonym für den in der Praxis anzutreffenden Begriff des Corporate Governance Berichts zu verstehen. Der D-PCGM verwendet den Begriff Erklärung zur Unternehmensführung gemäß § 289f HGB.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Überprüfung Entsprechenserklärungen</li> <li>▪ Unterstützung von Mandatsträgern (Verfassen von Stellungnahmen)</li> <li>▪ Mandatsträgerschulung</li> </ul>	
<b>Übersicht über die Anzahl der von den teilnehmenden Gebietskörperschaften jeweils vergebenen Ampeln:</b>			
0 x 	1 x 	1 x 	1 x 
0 x 	2 x 	0 x 	0 x 
7 x 	4 x 	6 x 	6 x 

Tabelle 4: Ausgangslage beim Einsatz eines PCGK

Die Bewertung der Ampeln zeigt, dass bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften die wesentlichen Instrumente vorliegen und die Regelungen aus dem D-PCGM aus Perspektive des Beteiligungsmanagements im Wesentlichen umsetzbar sind. Von einigen wenigen Gebietskörperschaften werden bei einzelnen Instrumenten in Teilen Handlungsbedarfe formuliert. Bspw. setzte eine Gebietskörperschaft die Ampel im Feld „Personal“ rot, da die Personalstellen/-kapazitäten nicht für die Arbeit mit einem PCGK geplant seien. Der damit einhergehende zusätzliche Personalbedarf würde seit der Einführung des Kodex nicht bewilligt. Die rote Ampel im Feld Organisation wurde von einer teilnehmenden Gebietskörperschaft ohne vorliegenden PCGK vergeben. Entsprechende Prozesse, Aufgaben oder Zuständigkeiten liegen somit grundsätzlich nicht vor und müssten erst noch eingeführt werden. Ausgenommen des (in Teilen) identifizierten Handlungsbedarfs im Bereich des Personals, steht zumindest bei Gebietskörperschaften mit einem bereits vorliegenden PCGK einer Umsetzung der Regelungen aus dem D-PCGM fundamental nichts im Weg.

Folgende Aspekte wurden bei der vorliegenden Herausforderung besonders stark diskutiert:

### Evaluation und Einführung eines PCGK

Bei allen teilnehmenden Gebietskörperschaften, die bereits einen eigenen Regelungskodex haben, wurde entweder vor kurzem eine aktualisierte Fassung des PCGK verabschiedet oder es wird sich aktuell mit der Evaluation des vorliegenden PCGK beschäftigt.

Diejenigen Gebietskörperschaften mit einem vorliegenden PCGK überprüfen regelmäßig ihren vorliegenden PCGK auf Aktualität. Die Überprüfungen finden dabei vom jeweiligen Beteiligungsmanagement jährlich, alle zwei Jahre oder bei Bedarf statt. Eine Anpassung des PCGK erfolgt jedoch in der Regel erst dann, wenn eine ausreichende Anpassungsfülle besteht.

Sowohl bei der Evaluation als auch bei der Einführung eines Regelungskodex wird von den teilnehmenden Gebietskörperschaften überwiegend die Unterstützung durch externe Expertise

befürwortet. In einem Fall wurde sich bspw. bereits ein wissenschaftliches Gutachten eingeholt. Dies half nach eigenen Angaben dabei, die wesentlichen Handlungsfelder für die Überarbeitung zu identifizieren. Darüber hinaus äußern einige Gebietskörperschaften, dass sich durch das Einholen von externer Expertise sowohl die Akzeptanz bei den von einem PCGK betroffenen Akteuren als auch die Erfolgswahrscheinlichkeit zur Verabschiedung des PCGK im politischen Gremium erhöhen.

### **Entsprechenserklärungen**

Alle teilnehmenden Gebietskörperschaften teilen die Auffassung, dass für den Erfolg eines Kodex der „comply or explain“-Mechanismus von zentraler Bedeutung ist, um die Verbindlichkeit des Instruments sicherzustellen. In denjenigen der teilnehmenden Gebietskörperschaften, in denen ein PCGK vorliegt, ist seine rechtliche Bindungswirkung durch Verankerung in der Satzung des Unternehmens bzw. durch Beschluss sichergestellt. In der Umsetzung des Mechanismus zeigen sich hingegen wesentliche Unterschiede.

Die Form der Entsprechenserklärung weicht zwischen den teilnehmenden Gebietskörperschaften ab. Im Wesentlichen lassen sich drei Formen finden:

1. Das Geschäftsführungsorgan und Aufsichtsorgan haben jährlich zu erklären, dass den Empfehlungen aus dem PCGK entsprochen wurde und wird<sup>14</sup> oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht. Eine Abweichung ist nachvollziehbar zu begründen.
2. Ähnlich wie bei 1., jedoch werden die Erklärungen basierend auf einem von dem politischen Gremium beschlossenen Musters abgegeben.
3. Der Abschlussprüfer berichtet über die Einhaltung des PCGK. Das Beteiligungsmanagement hat, ähnlich wie bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung nach § 53 HGrG, für die Abschlussprüfer ein einheitliches Prüfungsschema entwickelt, das für die Durchführung der Kodexprüfung herangezogen wird. Das Geschäftsführungsorgan und Aufsichtsorgan geben somit selbst keine Erklärung zum PCGK ab.

Unterschiede lassen sich ebenfalls bei der Offenlegung der Entsprechenserklärungen finden. So legen die meisten Gebietskörperschaften die Entsprechenserklärungen der Unternehmen in ihrem Beteiligungsbericht zusammenfassend dar. Zum Teil wird auch je Unternehmen über die individuellen Abweichungen vom PCGK berichtet. Vereinzelt werden auch keinerlei Berichte über die Entsprechenserklärungen im Beteiligungsbericht veröffentlicht.

### **5.2.3 Handlungsempfehlungen**

Mit Blick auf die in diesem Kapitel diskutierte Herausforderung konnten abgeleitet aus den Befunden und mit Blick auf die Regelungsempfehlungen des D-PCGM diverse Handlungsempfehlungen identifiziert werden. Sie werden nachfolgend dargestellt:

---

<sup>14</sup> Eine zukunftsgerichtete Entsprechenserklärung („wurde und wird“) ist im Übrigen nicht von jeder der teilnehmenden Gebietskörperschaften vorgesehen.

## Einsatz eines PCGK

### Regelmäßige Evaluation

Mit Blick auf die sich kontinuierlichen nationalen und internationalen Entwicklungen in der (Public) Corporate Governance kann eine regelmäßige Evaluation des Regelungskodex als angemessen angesehen werden. Einzelne Gebietskörperschaften gehen hier – auch dank der personellen Ressourcen – mustergültig voran und aktualisieren jährlich eine Liste mit den potenziellen Änderungspunkten für den PCGK. Insbesondere auf kommunaler Ebene erscheint dies jedoch auf Grund der personellen Ressourcen nur schwer umsetzbar.

Unterstützung kann bei einer regelmäßigen Evaluation der D-PCGM bieten. Er kann in Synopsen (tabellarische Vergleichsübersicht) dem PCGK der Gebietskörperschaft gegenübergestellt werden. Werden Abweichungen zum D-PCGM identifiziert, sollte im nächsten Schritt überlegt werden, ob entsprechende Abweichung für den speziellen Kontext vor Ort relevant ist und in einer zukünftigen Fassung übernommen werden sollte. Entsprechende Abwägung sollte schriftlich festgehalten werden. So können mögliche Rückfragen zu Abweichungen des PCGK vom D-PCGM später begründet und damit nachvollziehbar dargestellt werden.

Vereinzelt werden seitens der Gebietskörperschaften auch die Rückmeldungen zu den Regelungen der körperschaftseigenen Kodizes von anderen Akteuren im Beteiligungsmanagement gesammelt, bewertet und aufgenommen. Auch dies ist vor dem Hintergrund der Public Corporate Governance wünschenswert und kann als Best Practice Eingang in den Evaluationsprozess finden.

### Anforderungsgerechter Einsatz von Entsprechenserklärungen

Die Art und Weise, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung der Entsprechenserklärungen (Wer verfasst die Entsprechenserklärung? Wie erfolgt die Veröffentlichung?), variiert jedoch zwischen den Gebietskörperschaften.

Mit Blick auf die Rückmeldungen der teilnehmenden Gebietskörperschaften lässt sich folgende grob skizzierte Empfehlung zur Umsetzung des „comply or explain“-Mechanismus abgeben (angelehnt an die Empfehlungen im D-PCGM):

Im politisch zuständigen Gremium der Gebietskörperschaft soll darauf hingewirkt werden, dass dessen Bevollmächtigte in den Unternehmensorganen die Verankerung des Kodex in der Satzung der Unternehmen bzw. durch Beschluss in der Gesellschafterversammlung sicherstellen.

Die Verankerung soll dabei in der Weise geschehen, dass die Unternehmensorgane jährlich erklären (Entsprechenserklärung), dass den Empfehlungen des PCGK entsprochen wurde und wird oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurde oder werden und warum nicht. Eine Abweichung ist nachvollziehbar zu begründen.

Insbesondere wird auch als förderlich angesehen, wenn im Rahmen der Abschlussprüfung beispielsweise eine Sonderprüfung beauftragt wird, um die Abgabe und Richtigkeit der Entsprechenserklärung zu prüfen. Zusätzlich soll auch das Beteiligungsmanagement die Abgabe und Veröffentlichung der Entsprechenserklärungen im Rahmen der Erklärung zur Unternehmensführung überprüfen und auf die Erstellung und Veröffentlichung der Entsprechenserklärungen hinwirken.

Das Vorgeben von Mustern für eine Entsprechenserklärung kann mit Blick auf die oftmals gewünschte Standardsetzung und Vereinheitlichung grundsätzlich begrüßt werden. Jedoch sollte ein entsprechender Entwurf nicht dazu führen, dass die darin gemachten Angaben nicht das tatsächliche Bild der Unternehmen abbildet und damit für die Kontrollzwecke unbrauchbar werden. Ein Muster, wie ihn der Hamburger Corporate Governance Kodex vorsieht, kann als Best-Practice empfohlen werden.

Tabelle 5: Handlungsempfehlungen für den Einsatz eines PCGK

## 5.2.4 Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM und Fazit

### Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM

Folgende Regelungsempfehlungen des D-PCGM wurden besonders stark diskutiert:

- Rz. 6 wird von einzelnen der teilnehmenden Gebietskörperschaften kritisch betrachtet, da eine Veröffentlichung der Entsprechenserklärungen aus politischer Perspektive nicht gewollt ist. In den Fällen, in denen über die individuellen Entsprechenserklärungen nicht berichtet wird, liegt bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften jedoch ein zusammenfassender Bericht über die Abgabe der Entsprechenserklärungen durch die Unternehmen sowie über den grundsätzlichen Umgang mit Empfehlungen für den Gesellschafter vor.

### Fazit zur Umsetzung der Regelungsempfehlungen

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Regelungsempfehlungen im D-PCGM von den teilnehmenden Gebietskörperschaften überwiegend positiv angesehen werden und weitestgehend bereits in der Praxis umgesetzt werden. Strukturell sollte in Zukunft den Gebietskörperschaften ein Prozess zur Evaluation des bereits vorliegenden PCGK aufgezeigt werden. Denkbar wären Best-Practices und Unterstützung durch externe Fachexpertise bei der inhaltlichen Ausgestaltung des PCGK sowie der Implementierung.

Unterschiede zeigen sich im Wesentlichen bei der Art und Weise wie der „comply or explain“-Mechanismus umgesetzt wird. Nur einige wenige der teilnehmenden Gebietskörperschaften setzen den Mechanismus bislang so um, wie er im D-PCGM gefordert wird. Entsprechende Unterschiede sind jedoch nicht von fundamentaler Natur. Eine Anpassung könnte in den entsprechenden Fällen relativ aufwandsarm erfolgen, indem beispielsweise die Entwürfe für die Entsprechenserklärungen angepasst werden und die Veröffentlichung der Entsprechenserklärungen der einzelnen Unternehmen erfolgt.

## 5.3 Wie kann die öffentliche Zwecksetzung durch eine strategische Zielsteuerung sichergestellt werden?

### 5.3.1 Beschreibung der Herausforderung und Antworten des D-PCGM

#### Herausforderung

Jede kommunale Betätigung muss einem öffentlichen Zweck dienen (Gemeinwohlorientierung). Die Bundeshaushaltsordnung und Landeshaushaltsordnungen sowie die Gemeindeordnungen der Bundesländer legen fest, dass eine Gebietskörperschaft sich an einem Unternehmen nur dann beteiligen darf, wenn ein wichtiges öffentliches Interesse vorliegt und sich der damit angestrebte öffentliche Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.<sup>15</sup> Die Zielausrichtung eines öffentlichen Unternehmens muss sich demnach an dem öffentlichen Zweck ausrichten, der mit dem jeweiligen Unternehmen verfolgt wird.

---

<sup>15</sup> Vgl. § 65 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung

Öffentliche Unternehmen zeichnen sich somit durch ein duales Zielsystem mit öffentlicher Aufgabenerfüllung (primäres Sachziel) und Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze (sekundäres Formalziel) aus. Das Beteiligungsmanagement muss demnach ein Zielsystem entwickeln, welches die übergeordneten Zielsetzungen der Gebietskörperschaft in das duale Zielsystem der Unternehmen überführt.

Zur Erfüllung der öffentlichen Zwecksetzung sind dabei neben den üblichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen auch nichtfinanzielle Kennzahlen, wie bspw. der Umsetzungsgrad bestimmter Projekte, das Abfallaufkommen oder die Energieerzeugung, von besonderer Bedeutung (Plazek & Schuster, 2018).

Studien zeigen, dass es jedoch in der Praxis insbesondere bei der Aufstellung von nicht-finanziellen Zielen (Fachzielen) oder der Entwicklung von Zielsystemen noch Defizite in der Umsetzung gibt (Abel et al., 2011).

### Regelungen im D-PCGM

Der D-PCGM greift diese Herausforderung auf und sieht verschiedenen Regelungen vor, die zur Sicherstellung der öffentlichen Zwecksetzung mit Hilfe einer strategischen Zielsetzung beitragen sollen. Wesentliche Regelungen wurden im Zuge der Umstudie betrachtet und werden im Folgenden dargestellt (siehe Abbildung 4). Die im D-PCGM formulierten Empfehlungen lassen sich aufteilen in Empfehlungen, die es auf Seite der „Gebietskörperschaft“ sowie auf Seite der „Unternehmensebene“ umzusetzen gilt.

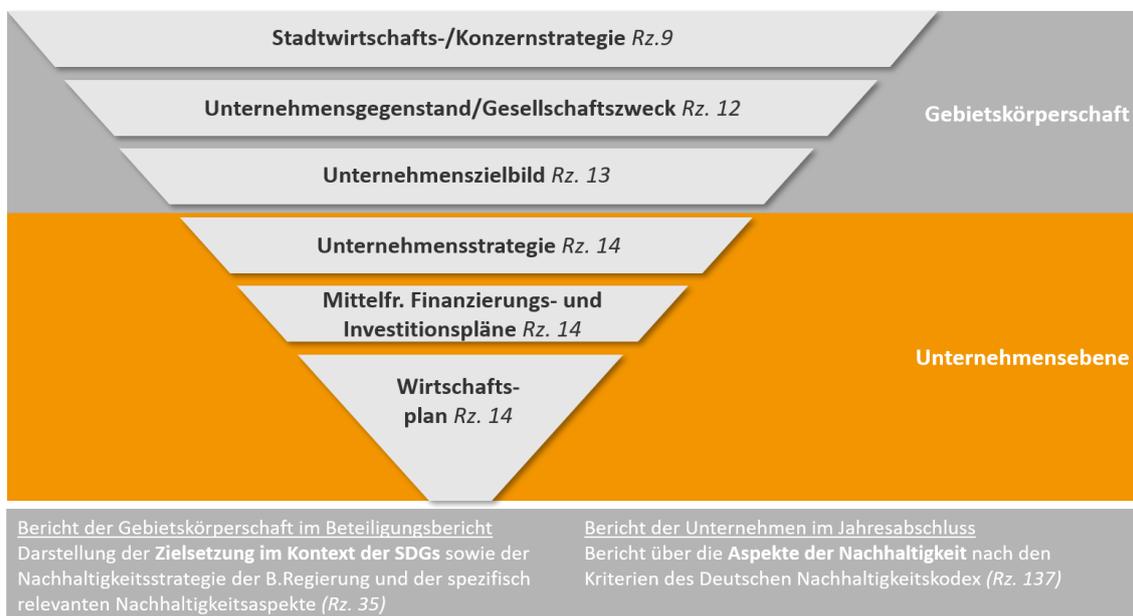


Abbildung 4: Regelungen aus dem D-PCGM zur strategischen Zielsteuerung

### Gebietskörperschaft

Der Gebietskörperschaft empfiehlt der D-PCGM nach Rz. 9, eine Stadtwirtschaftsstrategie/Konzernstrategie zu entwickeln. Diese soll es der Gebietskörperschaft nicht nur ermöglichen, die übergreifenden Potenziale für die Gebietskörperschaft zu adressieren und zusätzlich zu

aktiveren, sondern auch die relevanten übergreifenden Zielsetzungen der Gebietskörperschaft in das strategische Zielsystem im Konzern zu überführen.

Die Gebietskörperschaft soll auf Ebene der Unternehmen nach Rz. 12 in ihrer Funktion als Gesellschafterin den Unternehmensgegenstand bzw. Gesellschaftszweck als „erste strategische Ausrichtung [...] in dessen Satzung“ festlegen.

Ferner soll die Gebietskörperschaft nach Rz. 13 aus „den übergreifenden Zielen der Gebietskörperschaft, den Beschlüssen des politisch zuständigen Gremiums der Gebietskörperschaft sowie unter Berücksichtigung der maßgeblichen Stakeholder-Interessen Eigentümer-/ Gesellschafterziele für das jeweilige Unternehmen (sog. Zielbild für das Unternehmen) ableiten.“ Der gesetzlich vorgeschriebene öffentliche Zweck soll dabei mit Leistungs-/ Wirkungs-/ und Finanzziele veranschaulicht werden. Zusätzlich empfiehlt der D-PCGM, neben den üblichen Zielen, auch Nachhaltigkeitsziele zu berücksichtigen und räumt mit Blick auf die strategische Zielsetzung der Ausrichtung an Nachhaltigkeitszielen eine besondere Bedeutung ein. So soll ferner laut Rz. 35 im Beteiligungsbericht auch übergreifend dargestellt werden, welche eigenen Zielsetzungen die Gebietskörperschaft im Kontext der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals - SDGs) sowie der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verfolgt und welche Nachhaltigkeitsaspekte im spezifischen Kontext der Gebietskörperschaft besonders relevant sind.

#### Exkurs:

#### CSR-Berichterstattung nach § 289c HGB und Nachhaltigkeitsziele (SDG) der Vereinten Nationen

Die CSR-Berichterstattung (Corporate Social Responsibility) nach § 289c HGB ist für öffentliche Unternehmen relevant, auch wenn sie nicht der Berichtspflicht des Handelsgesetzbuchs unterliegen. Öffentliche Unternehmen stehen in besonderer Weise im Fokus der Öffentlichkeit. Die CSR-Berichtspflicht ist daher, unabhängig von der Berichtspflicht des HGB, in der Rz. 137 des D-PCGM aufgenommen und durch Branchen-Leitfäden zum Deutschen Nachhaltigkeitskodex konkretisiert. Lobbygruppen und Aktivisten werden in besonderer Weise Druck auf öffentliche Unternehmen ausüben.

Öffentliche Unternehmen sollten daher, unabhängig von einer gesetzlichen Berichtspflicht, eine Nachhaltigkeitsstrategie zu den Berichtsdimensionen aus § 289c II Nrn. 1 -3 HGB (Umweltbelange, Arbeitnehmerbelange, Sozialbelange) entwickeln, diese in der Unternehmenssteuerung umsetzen und in der Unternehmenskommunikation mit Lagebericht und Geschäftsbericht offensiv kommunizieren. Öffentliche Unternehmen sind in der Definition ihrer Nachhaltigkeitsstrategie, ihrer Nachhaltigkeitsziele und ihrer Maßnahmen relativ frei; der Deutsche Nachhaltigkeitskodex spricht in seinem zweiten Kriterium von Wesentlichkeit. Die Berichtsdimensionen aus § 289c II Nrn. 4 und 5 HGB (Achtung der Menschenrechte, Bekämpfung von Korruption und Bestechung) unterliegen dagegen keiner Wesentlichkeitsbestimmung durch das öffentliche Unternehmen und seine Gremien, sondern gesetzlichen Bestimmungen, die einzuhalten sind. Die Compliance-Berichterstattung ist daher kein Kernbestandteil der Nachhaltigkeitsstrategie, sondern Basis einer Konformitätserklärung gegenüber externen Gesetzespflichten.

Die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen sind ein anerkanntes Rahmenwerk nach § 289d HGB, um die Nachhaltigkeitsstrategie abzusichern (vgl. Kriterium 1 des Deutschen Nachhaltigkeitskodex).

Tabelle 6: Exkurs – CSR-Berichterstattung nach § 289c HGB und Nachhaltigkeitsziele (SDG) der Vereinten Nationen

## Unternehmensebene

Während die Entwicklung einer Stadtwirtschafts-/Konzernstrategie, die Definition des Unternehmensgegenstands/Gesellschaftszwecks und das Ableiten von Unternehmenszielbildern Tätigkeiten sind, die von der Gebietskörperschaft selbst umgesetzt werden können, lassen sich in Rz. 14 des D-PCGM Instrumente finden, die zu einer erfolgreichen strategischen Zielsteuerung beitragen können, deren Umsetzung aber maßgeblich in der Hand des Unternehmens liegt. Nichtsdestotrotz ist für eine anforderungsgerechte Umsetzung die Mitarbeit des Beteiligungsmanagements von wesentlicher Bedeutung.

Der D-PCGM sieht in Rz. 14 zunächst vor, dass die Bevollmächtigten der Gebietskörperschaft in den Unternehmensorganen darauf hinwirken sollen, dass das Geschäftsführungsorgan auf der Grundlage der Eigentümer-/Gesellschafterziele eine Unternehmensstrategie entwickelt, diese mit dem Aufsichtsorgan abstimmt und sie auf Empfehlung des Aufsichtsorgans in der Gesellschafterversammlung beschließen lässt. Das Geschäftsführungsorgan soll mit dem Aufsichtsorgan in regelmäßigen Abständen den Stand der Strategieumsetzung erörtern.

Ferner sollen abgeleitet aus der Unternehmensstrategie mittelfristige Finanzierungs- und Investitionspläne erstellt werden. Das Geschäftsführungsorgan soll darüber hinaus für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan (u.a. mit Erfolgsplan, Investitionsplan, Finanzplan und Stellenplan) aufstellen und diesen auf Empfehlung des Aufsichtsorgans in der Gesellschafterversammlung beschließen lassen.

Mit Blick auf die Berichterstattung sollen die Unternehmen laut Rz. 137 im Jahresabschluss bzw. Konzernabschluss analog zu § 289 Abs. 3 Nr. 5 HGB Angaben zu den bedeutsamsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für den öffentlichen Auftrag und die Geschäftstätigkeit des Unternehmens von Bedeutung sind, machen. In Abhängigkeit von der Größe und dem Gegenstand des Unternehmens soll es auch eine nichtfinanzielle Erklärung im Sinne von § 289c HGB über Arbeitnehmer-, Sozial- und Umweltbelange, die Achtung der Menschenrechte und die Korruptionsbekämpfung abgeben. Ferner soll in diesem Zusammenhang auch über Aspekte der Nachhaltigkeit (Beiträge zu Nachhaltigkeit, Klimaschutz, einem sozial und ökologisch verantwortlichen Beschaffungswesen, Umwelt- und Ressourcenschutz) nach den Kriterien des Deutschen Nachhaltigkeitskodex berichtet werden. Die vom D-PCGM geforderten Berichtspflichten binden sich somit an die von der Gebietskörperschaft geforderte Darstellung im Beteiligungsbericht (Rz. 35) zur Zielsetzung der Gebietskörperschaft im Kontext der Nachhaltigkeitsziele sowie der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.

### **5.3.2 Ausgangslage im Beteiligungsmanagement**

Zur anforderungsgerechten Umsetzung der soeben skizzierten Regelungsempfehlungen aus dem D-PCGM wurden im Workshop relevante Instrumente für das Beteiligungsmanagement in den Feldern Fachlichkeit, Personal, Organisation und IT/Digitalisierung identifiziert, entsprechend des Handlungsbedarfs diskutiert und abschließend je Feld mit einer Ampel bewertet (grün = kein Handlungsbedarf; gelb = in Teilen Handlungsbedarf; rot = Handlungsbedarf). In Tabelle 7 werden zusammenfassend die Ergebnisse dargestellt.

Ausgangslage bei der strategischen Zielsteuerung			
Fachlichkeit	Personal	Organisation	IT/Digitalisierung
<b>Als besonders relevant angesehene Instrumente:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regelungen im PCGK</li> <li>▪ Beteiligungsbericht</li> <li>▪ Zielsetzung für Nachhaltigkeitsziele der Gebietskörperschaft</li> <li>▪ Stadtwirtschafts-/Konzernstrategie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planstellen</li> <li>▪ Ausbildungshintergründe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterstützung von Mandatsträgern (Verfassen von Stellungnahmen)</li> <li>▪ Mandatsträgerschulung</li> <li>▪ Wirtschaftsplan(-gespräche)</li> <li>▪ Kennzahlen</li> <li>▪ Unternehmensziele</li> <li>▪ Berichtswesen (insb. Nachhaltigkeitsbericht)</li> <li>▪ Setzung übergeordneter Standards</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fachanwendung für das Beteiligungsmanagement</li> <li>▪ EDV-gestütztes Akten- und Dokumentenmanagementsystem</li> </ul>
<b>Übersicht über die Anzahl der von den teilnehmenden Gebietskörperschaften jeweils vergebenen Ampeln:</b>			
1 x  5 x  1 x 	1 x  3 x  3 x 	0 x  5 x  2 x 	0 x  3 x  4 x 

Tabelle 7: Ausgangslage bei der strategischen Zielsteuerung

Die Bewertung der Ampeln zeigt, dass bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften die wesentlichen Instrumente vorliegen. Hinsichtlich der anforderungsgerechten Umsetzung der Regelungen aus dem D-PCGM lässt sich festhalten, dass eine strategische Zielsteuerung in der Praxis bislang nicht in der Form ausgeprägt und formalisiert ist. Mit einer entsprechenden Formalisierung könnte die Umsetzung der Regelungen aus dem D-PCGM hingegen im Wesentlichen möglich werden. Handlungsbedarfe lassen sich vermehrt feststellen. Im Bereich Fachlichkeit fehlt es bspw. in allen Gebietskörperschaften an der empfohlenen Stadtwirtschaftsstrategie und die Handlungsbedarfe im Feld Organisation lassen sich im Wesentlichen auf die wenig ausgeprägte und formalisierte strategische Zielsteuerung zurückführen.

Folgende Aspekte wurden bei der vorliegenden Herausforderung besonders stark diskutiert:

### Strategische Zielsteuerung

Zunächst lässt sich festhalten, dass bei einer Vielzahl der teilnehmenden Gebietskörperschaften kein einheitlich vorherrschendes Verständnis darüber besteht, was sich konkret hinter einer

Stadtwirtschaftsstrategie verbirgt und worin die Unterschiede zwischen einer Stadtwirtschafts- und einer Konzernstrategie liegen. Geht man von einer Stadtwirtschaftsstrategie aus, in der die strategischen Ziele der Stadt für ihre Beteiligungen niedergeschrieben sind, so besitzt keine der teilnehmenden Gebietskörperschaften etwas Vergleichbares<sup>16</sup>. In einigen wenigen der teilnehmenden Großstädte wurde vorher zwar eine Konzernübersicht im Rahmen einer Zusammenschau aller Unternehmen formuliert, welche aber auch nicht vergleichbar mit einer laut Musterkodex aufgefassten Konzernstrategie ist. Diese Übersicht wird aktuell auch nicht mehr weiterverfolgt.

Kritisch wird an einer Stadtwirtschafts-/Konzernstrategie übergreifend gesehen, dass mittel- bis langfristige Ziele der Gebietskörperschaft unter sich wechselnden politischen Entscheidern formuliert werden müssen. Zumindest zur Herleitung von kurz- bis mittelfristigen Zielen wird vereinzelt der Koalitionsvertrag herangezogen und in Unternehmensziele/Zielvereinbarungen mit den Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans überführt. Eine „statisch formulierte“ Strategie liegt in diesen Fällen damit aber nicht vor.

Eine Prüfung der wirtschaftlichen Betätigung nach den jeweils geltenden rechtlichen Vorschriften (entsprechend Rz. 11 im D-PCGM) wird von allen Gebietskörperschaften nach eigenen Angaben regelmäßig durchgeführt und gilt als Kernbestandteil des Aufgabenportfolios des Beteiligungsmanagements.

Unternehmenszielbilder werden in den teilnehmenden Gebietskörperschaften zum Teil verstärkt bei anderen aber auch nur vereinzelt formuliert. Auch die Weiterverfolgung wird unterschiedlich nachvollzogen: Während die Zielbilder in einer Kommune regelmäßig überprüft und aktualisiert werden, werden bei anderen jedoch zum Teil nicht weiterverfolgt. In einzelnen Gebietskörperschaften werden die Unternehmenszielbilder von den Beteiligungen selbst erstellt und vorgelegt.

Wirtschaftspläne wurden von den teilnehmenden Gebietskörperschaften als zentrales Instrument zur Steuerung der Beteiligungen angesehen. Vereinzelt sind die mit den Wirtschaftsplänen verbundenen Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung ein zentrales Instrument zur strategischen Steuerung der jeweiligen Beteiligung. Darüber hinaus wird die rechtzeitige Abstimmung des Wirtschaftsplans mit dem Beteiligungsmanagement (Wirtschaftsplangespräch) als besonders wichtig angesehen. In einigen wenigen Gebietskörperschaften finden Wirtschaftsplangespräche bislang nicht statt, sind aber vom jeweiligen Beteiligungsmanagement gewünscht. Eine Steuerung, die sich an einer Stadtwirtschafts-/Konzernstrategie orientiert, erfolgt aus Mangel an einer solchen, jedoch nicht.

### **Nachhaltigkeit**

Das Thema Nachhaltigkeit spielt laut den teilnehmenden Gebietskörperschaften auch im Kontext des Beteiligungsmanagements eine zunehmend wichtigere Rolle und wird – wie oben bereits dargestellt – auch im D-PCGM vielfach adressiert. Allerdings ist bei einigen

---

<sup>16</sup> Die Freie und Hansestadt Hamburg erwägt derzeit die Einführung einer Strategie.

Gebietskörperschaften noch nicht entschieden, wie mit der fachlichen Aufgabe im Rahmen des Beteiligungsmanagements umgegangen werden soll.

Die in Rz. 137 des D-PCGM geforderten Nachhaltigkeitsbericht der Beteiligungen über die Aspekte der Nachhaltigkeit liegen i.d.R. bei den klassischen Beteiligungen bereits vor (Wohnungs- und Verkehrswesen, Energieversorgung). In anderen Branchen zeichnet sich – auch durch den zunehmenden Druck der Öffentlichkeit – eine steigende Abgabe entsprechender Berichte ab. Vereinzelt werden Beteiligungen auch zukünftig durch die Gebietskörperschaft verpflichtet. Die entsprechenden Berichte bzw. Teile der Berichte in den jeweiligen Beteiligungsbericht aufzunehmen wird vereinzelt diskutiert.

Die Zielsetzungen der Gebietskörperschaften mit Bezug auf die Nachhaltigkeit werden aktuell bei fast allen der teilnehmenden Gebietskörperschaften nicht im Rahmen des Beteiligungsmanagements abgebildet. Auch ein Bericht über die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs), der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sowie der Nachhaltigkeitsaspekte im Kontext der Gebietskörperschaft – entsprechend Rz. 35 – liegen in dieser Form bislang in keiner der teilnehmenden Großstädte vor. Zwar gibt es vereinzelt eine Nachhaltigkeitsberichterstattung der Gebietskörperschaften, welche allerdings nicht über den Beteiligungsbericht dargestellt werden.

### **Kennzahlen**

Für die Steuerung der Beteiligungen maßgeblich sind Finanz- und Leistungsziele. Die im D-PCGM geforderten Wirkungsziele werden in keiner der teilnehmenden Gebietskörperschaft angewandt. Der Grund hierfür liegt u.a. darin, dass die praktische Umsetzung von Wirkungszielen bislang unklar ist und es an Best-Practices zur Orientierung fehlt. Die darüber hinaus im D-PCGM formulierten Nachhaltigkeitsziele lassen sich überwiegend nicht als gesonderte Ziele finden, sondern werden häufig indirekt über Finanz- und Leistungsziele berücksichtigt. Nur eine teilnehmende Gebietskörperschaft hat zu Beginn des Untersuchungszeitraums das körperschaftseigene Regelungswerk um die UN-Nachhaltigkeitsziele erweitert, die es in den Beteiligungsunternehmen umzusetzen gilt und arbeitet an der Einführung eines regelmäßigen Berichts mit Nachhaltigkeitskennzahlen.<sup>17</sup>

### **5.3.3 Handlungsempfehlungen**

Mit Blick auf die in diesem Kapitel diskutierte Herausforderung konnten abgeleitet aus den Befunden und mit Blick auf die Regelungsempfehlungen des D-PCGM diverse Handlungsempfehlungen identifiziert werden. Sie werden nachfolgend dargestellt:

---

<sup>17</sup> Die Freie Hansestadt Hamburg hat bei der Novellierung des Kodex zum 1. Januar 2020 die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen im HCGK (Rz. 6.5) direkt verankert und die Unternehmen, bei denen es sich gemäß den Größenkriterien nach § 267 Abs. 3 HGB um große Kapitalgesellschaften handelt, dazu verpflichtet, diese verbindlich zu berücksichtigen.

## Strategische Zielsteuerung

### Formalisierung der strategischen Zielsteuerung

Im Folgenden soll die Umsetzung einer strategischen Zielsteuerung abgeleitet aus den Regelungsempfehlungen des D-PCGM dargestellt und dessen Umsetzung skizziert werden:

Bislang richtet sich die strategische Steuerung in den Gebietskörperschaften weitestgehend am öffentlichen Auftrag des jeweiligen Unternehmens aus. Eine strategische Steuerung erfolgt überwiegend durch Zielvereinbarungen mit den jeweiligen Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans. Zielbilder oder Eigentümerziele für die öffentlichen Unternehmen liegen hingegen nicht durchgehend vor. Sie würden basierend auf einer allgemeingültigen Stadtwirtschafts-/Konzernstrategie vom Stadtrat bzw. Exekutivorganen bei Stadtstaaten für jedes Unternehmen beschlossen werden. Die Eigentümerziele gelten als Vorgabe der Gebietskörperschaft, bei deren Erstellung das Unternehmen jedoch mit eingebunden werden soll. Im Gegensatz zum öffentlichen Auftrag werden die Zielbilder in einem regelmäßigen Turnus (etwa alle 3 bis 5 Jahre) aktualisiert und von der Geschäftsleitung des jeweiligen Unternehmens umgesetzt.

Eine Berücksichtigung von Leistungs- und Finanzziele sollte von zentraler Bedeutung sein. Zusätzlich sollte auch über die Einführung von Wirkungs- und Nachhaltigkeitszielen und die Durchführung eines Pilotprojekts zur Umsetzung dieser Ziele nachgedacht werden.

Auf Ebene der Unternehmen kann das entsprechende Zielbild in eine Unternehmensstrategie übersetzt werden und damit Berücksichtigung im Unternehmenshandeln finden (entsprechend Rz 14 im D-PCGM). Abgeleitet aus der Unternehmensstrategie sind mittelfristige Finanzierung- und Investitionspläne sowie vom Geschäftsführungsorgan jährlich ein Wirtschaftsplan zu erstellen, der auf Empfehlungen des Aufsichtsorgans in der Gesellschafterversammlung beschlossen werden soll.

Die Wirtschaftsplanung ermöglicht, jährlich die übergeordnete Unternehmensstrategie mit operativen Maßnahmen zu hinterlegen. Eine Abstimmung über den Entwurf des Wirtschaftsplans mit dem Beteiligungsmanagement sowie der Verwaltungsspitze vor der Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung (entsprechend Rz. 33 im D-PCGM) ermöglicht ferner eine Sicherstellung der Ausrichtung an den strategischen Zielen der Stadt.

Die Zielvereinbarungen sollten sich dabei nicht mehr nur ausschließlich am öffentlichen Auftrag ausrichten, sondern zudem auch von den Zielbildern der Unternehmen abgeleitet werden. Die Zielvereinbarungen sollten jedoch zwangsläufig konkreter als die Zielbilder sein. Die Ausrichtung des unternehmerischen Handelns kann somit noch systematischer auf die Erreichung der durch die Gebietskörperschaft vorgegebenen Ziele sichergestellt werden.

### Ausrichtung des Beteiligungsportfolios nach Aspekten der Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeitsberichterstattung ist für öffentliche Unternehmen von zunehmender Relevanz und wird unabhängig von der Berichtspflicht des HGB, in der Rz. 137 des D-PCGM adressiert. Lobbygruppen und Aktivisten werden in besonderer Weise Druck auf öffentliche Unternehmen ausüben. Immer mehr öffentliche Unternehmen veröffentlichen bereits Nachhaltigkeitsberichte und auch die Gebietskörperschaften erklären sich zunehmend zu ihren Zielsetzungen im Kontext der Nachhaltigkeit.

Über den reinen Bericht zu den Aspekten der Nachhaltigkeit könnte in Zukunft die Implementierung eines systematischen Nachhaltigkeitsmanagements in den öffentlichen Unternehmen stärkere Bedeutung finden.<sup>18</sup> Bestandteile eines solchen Nachhaltigkeitsmanagements könnten sein:

---

<sup>18</sup> Siehe ein Antrag der Fraktionen der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Implementierung eines systematischen Nachhaltigkeitsmanagement in öffentlichen Unternehmen des Landes Berlin (Drucksache 18/0964).

- ein/e Nachhaltigkeitsbeauftragte/r und die Festlegung der Zuständigkeit innerhalb der Geschäftsführung
- die Bestimmung der wesentlichen Nachhaltigkeitsaspekte
- die Aufstellung von Nachhaltigkeitsleitlinien
- ein jährlich fortzuschreibendes Nachhaltigkeitsprogramm mit konkreten Zielen und Maßnahmen
- eine zweijährliche Berichterstattung

Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit, sollten bei der Berichterstattung mindestens der Deutsche Nachhaltigkeitskodex als Standard verwendet werden. Die Gebietskörperschaft würde alle zwei Jahre analog zum bzw. innerhalb des Beteiligungsbericht einen zusammenfassenden Bericht zum Nachhaltigkeitsmanagement und zur Entwicklung zentraler Nachhaltigkeitsindikatoren der Beteiligungen erstellen. Öffentliche Unternehmen, die bereits ein Nachhaltigkeitsmanagement implementiert haben, könnten ihre Erfahrungen mit anderen öffentlichen Unternehmen austauschen.

Tabelle 8: Handlungsempfehlungen für eine strategische Zielsteuerung

### 5.3.4 Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM und Fazit

#### Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM

Folgende Regelungsempfehlungen des D-PCGM wurden besonders stark diskutiert:

- Eine Umsetzung der in Rz. 9 formulierten Stadtwirtschafts-/ Konzernstrategie wird von den teilnehmenden Gebietskörperschaften kritisch betrachtet. Zwar steht einer Prüfung zur Entwicklung einer entsprechenden Strategie zunächst nichts im Wege, eine tatsächliche Entwicklung und Umsetzung wird hingegen fast mehrheitlich abgelehnt und entspricht nicht der aktuellen Praxis. Bereits andere Untersuchungen haben dargelegt, dass die Definition und Etablierung von fachlichen, nicht monetären Zielen bzw. eines differenzierten und umfassenden Zielsystems eine enorme Herausforderungen bedeuten, weil dies mit einem hohen Aufwand verbunden ist oder politische Rahmenbedingungen hinderlich wirken.<sup>19</sup> Hilfreich wäre darüber hinaus aber eine klare Definitionen für die Begriffe „Stadtwirtschaftsstrategie“ und „Konzernstrategie“ im D-PCGM zu hinterlegen.
- Die in Rz. 13 empfohlenen Wirkungsziele gelten in der Praxis als schwer umzusetzen, da insbesondere unterschiedliche externer Einflussfaktoren auf die Erfüllung der Wirkungsziele einwirken. Für die Praxis wäre es hilfreich, wenn bspw. durch ein Pilotprojekt aufgezeigt werden würde, wie eine konkrete Umsetzung von Wirkungszielen erfolgen kann.
- In Rz. 14 des D-PCGM wird bislang die Aufstellung von Wirtschaftsplänen empfohlen. Darüber hinaus sollte der D-PCGM auch jährlich abzuschließende Zielvereinbarung mit den Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans, in der auch die Kriterien für die Bemessung einer leistungsabhängigen Vergütung bestimmt werden, empfehlen. Die

---

<sup>19</sup> Vgl. bspw. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2018): Zielsteuerung öffentlicher Unternehmen – Anspruch und Wirklichkeit. PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management. Berlin.

Zielvereinbarung gelten in der Praxis als wesentliches Instrument zur strategischen Zielsteuerung.

- Die in Rz. 137 des D-PCGM geforderten Anforderungen an die Berichterstattung der Beteiligungsunternehmen zur Nachhaltigkeit decken sich im Wesentlichen mit der EU-Richtlinie 2014/95/EU zur Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen. Die Richtlinie sieht eine Berichtspflicht von Unternehmen im öffentlichen Interesse vor. Die Umsetzung in nationales Recht erfolgte durch das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz und die damit einhergehende Neuregelungen von § 289c HGB (nichtfinanzielle Erklärung) und von § 289f Abs. 2 Nr. 5. & 6. HGB (Diversität in der Unternehmensführung). Die entsprechende Berichtspflicht gilt in Deutschland nur für Unternehmen ab 500 Mitarbeitern, die börsennotiert sind oder Anleihen an Börsen emittiert haben. Mit Blick auf den zunehmenden öffentlichen Druck durch Lobbygruppen und Aktivisten sollten dagegen auch öffentliche Unternehmen als Unternehmen mit öffentlichem Interesse angesehen werden. Die in Rz. 137 empfohlene Berichtspflicht für öffentliche Unternehmen wird daher in den Gebietskörperschaften überwiegend begrüßt.

### **Fazit zur Umsetzung der Regelungsempfehlungen**

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass eine strategische Zielsteuerung in der Praxis bislang nicht in der Form ausgeprägt und formalisiert ist wie sie der D-PCGM empfiehlt. Der Grad der Steuerung der Beteiligungen durch die Gebietskörperschaft ist unterschiedlich ausgeprägt und wird unterschiedlich umgesetzt. Von zentraler Bedeutung sind in der Praxis bislang im Wesentlichen die Zielvereinbarungen mit den Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans sowie in Teilen die Zielbilder, die mit bzw. von den Unternehmen selbst erstellt werden.

Finanz- und Leistungsziele sind weit verbreitet, während Wirkungs- und konkrete Nachhaltigkeitsziele bislang im Wesentlichen noch keine Anwendung finden. Mit Blick auf die empfohlene Anwendung von Wirkungszielen mangelt es bislang insbesondere an Praxiserfahrung und Best-Practices.

Aspekte der Nachhaltigkeit werden zunehmende Bedeutung im Kontext des Beteiligungsmanagements entfalten. Die im D-PCGM empfohlenen Nachhaltigkeitsberichte der Gebietskörperschaft sowie der Unternehmen werden bereits vielfach umgesetzt. Mit einer Zunahme entsprechender Berichte ist zu rechnen. Ein systematisches Nachhaltigkeitsmanagement liegt bislang jedoch bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften noch nicht vor. Die Umsetzung eines Nachhaltigkeitsmanagements könnte dafür sorgen, dass dem Thema die entsprechende Bedeutung zukommt und über die reine Berichterstattung auch ein nachhaltiges Handeln einsetzt.

## 5.4 Wie kann für ein wirksames internes Überwachungssystem sowie die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und öffentlich-rechtlichen Vorschriften (Compliance) gesorgt werden?

### 5.4.1 Beschreibung der Herausforderung und Antworten des D-PCGM

#### Herausforderung

Durch die Beteiligung an privatrechtlichen Gesellschaften entstehen für Gebietskörperschaften vielfältige Chancen aber auch neue unternehmensspezifische Risiken. Diese lassen sich insbesondere auf die organisatorische Distanz zwischen Gebietskörperschaft und Beteiligung zurückführen, durch die eine unmittelbare Steuerung der Beteiligungen, bspw. durch Aufsichtsratsmandate, nur noch eingeschränkt möglich ist. Dies hat zur Folge, dass sich Fehlentscheidungen im Geschäftsführungsorgan mittelbar auch auf die Gebietskörperschaft auswirken. In ihrer Funktion als Eigentümerin fallen negative Schlagzeilen häufig somit direkt auf die Gebietskörperschaft, die Verwaltung und im Besonderen auf die politische Führungsebene zurück. Im Sinne einer vorausschauenden Steuerung, Leitung und Überwachung ist es seitens des Beteiligungsmanagements daher angebracht, ein systematisches Vorgehen einzuführen, um Risiken in den Beteiligungen zu identifizieren, zu bewerten und mit Handlungsempfehlungen zu versehen.

#### Regelungen im D-PCGM

In Anlehnung an bestehende privatrechtliche und erste kommunale Ansätze für ein „Konzernrisikomanagement“ lassen sich verschiedene Modelle für ein internes Überwachungssystem finden. Im Zuge der Umsetzungsstudie wurde ein „internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements“ entwickelt (siehe Abbildung 5).

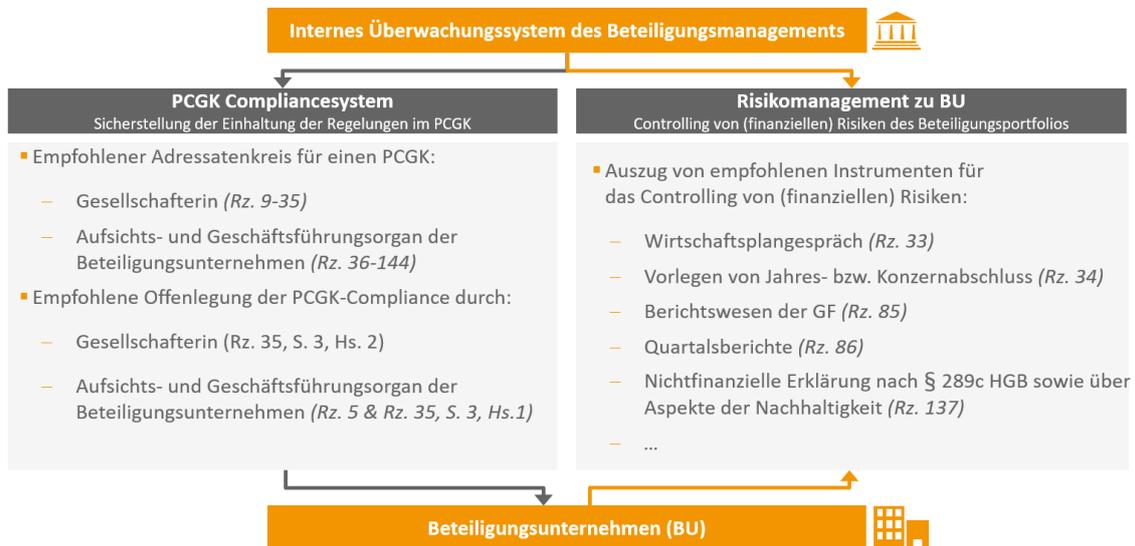


Abbildung 5: Regelungen im D-PCGM für ein internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements

Es basiert auf den Empfehlungen des D-PCGM und soll dabei unterstützen, die Ziele der Gebietskörperschaft mit höherer Wahrscheinlichkeit zu erreichen sowie Schäden abzuwenden. Es besteht aus zwei Säulen:

1. Das „**PCGK Compianceystem**“ hat dabei zum Ziel die Einhaltung der Regelungen im PCGK sicherzustellen. Der im D-PCGM empfohlene Adressatenkreis für die entsprechenden Regelungen umfasst dabei im Wesentlichen die Gesellschafterin mit ihrem Organisationselement Beteiligungsmanagement (Rz. 9-35) sowie die Aufsichts- und Geschäftsführungsorgane der Beteiligungsunternehmen (Rz. 36-144).

Die in Rz. 5 empfohlene jährliche Abgabe und transparente Veröffentlichung von Entsprechenserklärungen der Aufsichts- und Geschäftsführungsorgane ist dabei bereits ein vom D-PCGM empfohlenes Instrument, um die PCGK-Compliance sicherzustellen.<sup>20</sup> Ferner sieht der D-PCGM in Rz. 35 S. 3 vor, dass im Beteiligungsbericht jährlich zusammenfassend einerseits über die Abgabe der Entsprechenserklärungen durch die Unternehmen sowie andererseits über den grundsätzlichen Umgang mit Empfehlungen für den Gesellschafter berichtet werden soll.

2. Das „**Risikomanagement zu den Beteiligungsunternehmen (BU)**“ soll ein Controlling von (finanziellen) Risiken sicherstellen, die aus dem Bereich des Beteiligungsportfolios stammen (bspw. mangelnde Bonität eines Unternehmens).

Der D-PCGM formuliert in diesem Kontext eine Reihe von Empfehlungen für diverse Instrumente, die zur Umsetzung beitragen können. Wesentliche Regelungen wurden im Zuge der Umzugsstudie betrachtet und werden im Folgenden dargestellt:

Der D-PCGM empfiehlt in Rz. 85, dass das Geschäftsführungsorgan das Aufsichtsorgan und das Beteiligungsmanagement regelmäßig, zeitnah und umfassend über alle für das Unternehmen relevanten Fragen insbesondere der Strategie, der Planung, der Geschäftsentwicklung, der Risikolage, des Risikomanagements und des Integritäts- und Compliance-Managements informieren soll. Dabei soll es auf Abweichungen des Geschäftsverlaufs von den aufgestellten Plänen und Zielen unter Angabe von Gründen eingehen. Die Berichterstattung soll auch nicht-finanzielle Leistungsindikatoren zum öffentlichen Auftrag des Unternehmens enthalten.

Ferner empfiehlt der D-PCGM in diesem Kontext unter Rz. 33, dass das Geschäftsführungsorgan den Wirtschaftsplan rechtzeitig vor der Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung dem Beteiligungsmanagement sowie der Verwaltungsführung im Entwurf zukommen lassen und mit ihnen abstimmen (Wirtschaftsplangespräch) soll.

Darüber hinaus soll das Geschäftsführungsorgan laut Rz. 34 den Jahres- bzw. Konzernabschluss rechtzeitig vor der Behandlung im Aufsichtsorgan dem Beteiligungsmanagement vorlegen. So sollen Besonderheiten oder Bilanzierungsfragen vorab diskutiert und Vereinbarungen besser umgesetzt werden können. Das Beteiligungsmanagement hat durch die Vorbesprechung zum Jahresabschluss zudem die Möglichkeit, die Risikoberichterstattung der jeweiligen Beteiligung im Jahresabschluss einzusehen und kann somit auf etwaige Risiken rechtzeitig reagieren. Quartalsberichte des Unternehmens sollen zudem dem Beteiligungsmanagement während des Geschäftsjahres zugänglich gemacht werden (Rz. 86).

---

<sup>20</sup> Siehe hierzu auch Kapitel 5.2.

Während sich die bislang erwähnten Berichte insbesondere auf finanzielle Kennzahlen stützen, sollen die Beteiligungen laut Rz. 137 im Jahres- bzw. Konzernabschluss analog zu § 289 Abs. 3 Nr. 5 HGB Angaben zu den bedeutsamsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für den öffentlichen Auftrag und die Geschäftstätigkeit des Unternehmens von Bedeutung sind, machen. In Abhängigkeit von der Größe und dem Gegenstand des Unternehmens soll es auch eine nichtfinanzielle Erklärung im Sinne von § 289c HGB über Arbeitnehmer-, Sozial- und Umweltbelange, die Achtung der Menschenrechte und die Korruptionsbekämpfung abgeben. In diesem Zusammenhang soll auch über Aspekte der Nachhaltigkeit (Beiträge zu Nachhaltigkeit, Klimaschutz, einem sozial und ökologisch verantwortlichen Beschaffungswesen, Umwelt- und Ressourcenschutz) nach den Kriterien des Deutschen Nachhaltigkeitskodex berichtet werden.

Die Auswahl der hier dargestellten Regelungen zeigt, dass der D-PCGM Regelungen formuliert, die insbesondere ein Berichtswesen zwischen dem Beteiligungsmanagement und den Beteiligungen einführen und infolgedessen sowohl zu einem anforderungsgerechten Risikomanagement als auch zu einem Controlling der (finanziellen) Risiken des Beteiligungsportfolios beitragen können.

#### 5.4.2 Ausgangslage im Beteiligungsmanagement

Zur anforderungsgerechten Umsetzung der soeben skizzierten Regelungsempfehlungen aus dem D-PCGM wurden im Workshop relevante Instrumente für das Beteiligungsmanagement in den Feldern Fachlichkeit, Personal, Organisation und IT/Digitalisierung identifiziert, entsprechend des Handlungsbedarfs diskutiert und abschließend je Feld mit einer Ampel bewertet (grün = kein Handlungsbedarf; gelb = in Teilen Handlungsbedarf; rot = Handlungsbedarf). In Tabelle 9 werden zusammenfassend die Ergebnisse dargestellt.

Ausgangslage für ein internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements			
Fachlichkeit	Personal	Organisation	IT/Digitalisierung
<b>Als besonders relevant angesehene Instrumente:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regelungen im PCGK</li> <li>▪ Prüfauftrag gemäß § 53 HGrG</li> <li>▪ Checklisten/standardisierte Verfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planstellen</li> <li>▪ Ausbildungshintergründe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wirtschaftsplan(-gespräche)</li> <li>▪ Sicherstellung der formalen Rechtmäßigkeit</li> <li>▪ Prüfung der wirtschaftlichen Betätigung</li> <li>▪ Vergleich und Analyse der Jahresabschlüsse</li> <li>▪ Berichtswesen (auch Nachhaltigkeitsberichte)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fachanwendung für das Beteiligungsmanagement</li> <li>▪ EDV-gestütztes Akten- und Dokumentenmanagementsystem</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quartalsberichte</li> <li>▪ Effizienzprüfung</li> </ul>	
<b>Übersicht über die Anzahl der von den teilnehmenden Gebietskörperschaften jeweils vergebenen Ampeln:</b>			
0 x 	0 x 	0 x 	0 x 
2 x 	2 x 	0 x 	1 x 
5 x 	5 x 	7 x 	6 x 

Tabelle 9: Ausgangslage für ein internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements

Die Bewertung der Ampeln zeigt, dass bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften die wesentlichen Instrumente vorliegen und hinsichtlich einer Umsetzung der Regelungen aus dem D-PCGM einen anforderungsgerechten Stand aufweisen. Die identifizierten Handlungsbedarfe stehen dabei einer Umsetzung grundsätzlich nicht im Wege.

Folgende Aspekte wurden bei der vorliegenden Herausforderung besonders stark diskutiert:

### **Internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements**

Zunächst lässt sich festhalten, dass ein internes Überwachungssystem, wie es hier skizziert wird, in dieser Form in keiner der teilnehmenden Gebietskörperschaften vorliegt. Eine der teilnehmenden Gebietskörperschaft hat ein „internes Kontrollsystem“ etabliert, welches ein internes Überwachungssystem zu fachlichen, rechtlichen und organisatorischen Risiken sowie ein Risikomanagementsystem zu den wirtschaftlichen Risiken vorsieht.

Mit Blick auf den in Abbildung 5 dargestellten Auszug an empfohlenen Instrumenten für das Controlling der (finanziellen) Risiken zeigt sich, dass bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften die Instrumente im Wesentlichen vorhanden und bewährt sind.

### **5.4.3 Handlungsempfehlungen**

Mit Blick auf die in diesem Kapitel diskutierte Herausforderung konnten abgeleitet aus den Befunden und mit Blick auf die Regelungsempfehlungen des D-PCGM diverse Handlungsempfehlungen identifiziert werden. Sie werden nachfolgend dargestellt:

#### **Internes Überwachungssystem & Compliance**

##### **Formalisierung eines internen Überwachungssystems des Beteiligungsmanagements**

Die Ausgangssituation im Beteiligungsmanagement zeigt, dass bei der Entwicklung eines internen Überwachungssystems auf bereits Vorhandenes und Bewährtes aus dem Ablauf des Beteiligungsmanagements und aus den einzelnen Beteiligungsunternehmen zurückgegriffen werden kann. Eine adäquate Strukturierung und Nutzung der zur Verfügung stehenden Daten in Form einer Datenbank, die Einführung eines Risikomanagementbeauftragten sowie die pragmatische Einbeziehung der bereits vorhandenen Organe kann kurzfristig zu einem effizienten und effektiven internen Überwachungssystem im Beteiligungsmanagement führen und dabei unterstützen, die Ziele der Gebietskörperschaft mit höherer Wahrscheinlichkeit zu erreichen sowie Schäden abzuwenden.

### **PCGK-Compliance-Bericht**

In einer der teilnehmenden Gebietskörperschaften liegt ein Prototyp für einen sog. „PCGK-Compliance-Bericht“ vor. Dieses Instrument soll dem Beteiligungsmanagement dabei helfen schnell die PCGK-Compliance der Aufsichts- und Geschäftsführungsorgane abzufragen und auszuwerten.

Konkret ist durch das Instrument ersichtlich, wie groß der Anteil an Abweichungen ist. Das Instrument kann dem Beteiligungsmanagement somit dabei helfen die Einhaltung des Regelungskodex zu kontrollieren und bei Nichtbeachtung von Regelungen bzw. bei nicht öffentlich begründeten Abweichungen Sanktionen ergreifen und somit zu einem lebendigen PCGK beitragen.

Die Einführung des Instruments kann als Best-Practice auch für das Beteiligungsmanagement anderer Gebietskörperschaften empfohlen werden. Da der D-PCGM neben dem Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan auch empfiehlt die Gesellschafterin zu adressieren, sollte darüber nachgedacht werden, ob mit dem Instrument auch die PCGK-Compliance der Gesellschafterin abgefragt und ausgewertet werden soll.

### **Einführung eines aggregierten Risikoberichts über das Beteiligungsportfolio**

Eine transparente Zusammenführung der im Beteiligungsportfolio identifizierten (finanziellen) Risiken könnte durch ein zweimal jährlich verfassten Risikobericht erfolgen, der eine komprimierte Übersicht über die zentralen (finanziellen) Risiken mit Kurzerläuterungen und grafischen Visualisierungen gibt.

Tabelle 10: Handlungsempfehlungen für ein internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements

## **5.4.4 Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM und Fazit**

### **Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM**

Folgende Regelungsempfehlungen des D-PCGM wurden besonders stark diskutiert:

- Die vom D-PCGM empfohlenen Regelungen, welche die Gesellschafterin und ihr Organisationselement das Beteiligungsmanagement adressieren (Rz. 9-35), werden von einigen wenigen Gebietskörperschaften nicht im jeweiligen PCGK, sondern in der Beteiligungsrichtlinie niedergeschrieben. Entsprechende Gebietskörperschaften beschränken den Adressatenkreis ihres PCGK somit im Wesentlichen auf das Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan. Als Vorteil dieser Handhabung wird angesehen, dass neben der Übersichtlichkeit eines körperschaftseigenen Regelungswerks bezogen auf den Geltungsbereich insbesondere dadurch auch die Entsprechenserklärung seitens der Unternehmen verantwortungsbezogen und zielgerichtet abgegeben werden kann.
- Die in Rz. 33 empfohlenen Wirtschaftsplangesprache zwischen dem Geschäftsführungsorgan und dem Beteiligungsmanagement sowie der Verwaltungsführung werden durchweg von allen teilnehmenden Gebietskörperschaften befürwortet, auch wenn sie aktuell nicht von allen Gebietskörperschaften etabliert sind.
- Das Kapitel „Risikomanagement, interne Revision, Integritäts- und Compliance-Management“ im D-PCGM wird von den teilnehmenden Gebietskörperschaften übergreifend als besonders relevant und zentral für ein internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements angesehen. Zwar adressieren die Regelungsempfehlungen im entsprechenden Kapitel im Wesentlichen das Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan, doch bedingen die darin niedergeschriebenen Instrumente (bspw. die Einführung eines

angemessenen Risikomanagement, Risikocontrolling und internen Revisions-/ Kontrollsystem im Unternehmen) mittelbar auch das Risikomanagements und die Compliance auf Seiten der Gesellschafterin.

### **Fazit zur Umsetzung der Regelungsempfehlungen**

Es zeigt sich, dass bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften auf schon Vorhandenes und Bewährtes zurückgegriffen werden kann, um ein internes Überwachungssystem des Beteiligungsmanagements umzusetzen. Die adäquate Strukturierung und Nutzung können somit bereits kurzfristig dabei unterstützen, die Ziele der Gebietskörperschaft mit höherer Wahrscheinlichkeit zu erreichen sowie Schäden abzuwenden.

Ferner hat sich gezeigt, dass der D-PCGM neben dem Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan auch Regelungen empfiehlt, welche die Gesellschafterin bzw. das Beteiligungsmanagement adressieren (bspw. regelmäßige Prüfung ihrer wirtschaftlichen Betätigung, Rz. 11). Während bislang die Aufsichts- und Geschäftsführungsorgane jährlich in einer Entsprechenserklärung ihre Compliance zum PCGK darlegen müssen, empfiehlt der D-PCGM (Rz. 35 S. 3. HS. 2), auch die Gesellschafterin über die sie betreffenden Empfehlungen berichten soll. Dies scheint mit Blick auf eine Sicherstellung der Compliance im gesamtem Public Corporate Governance-System der Gebietskörperschaft nachvollziehbar und notwendig.

## **5.5 Wie können anforderungsgerechte Vergütungsentscheidungen für Mitglieder des Geschäftsführungsorgans getroffen, vorbereitet und geprüft werden?**

### **5.5.1 Beschreibung der Herausforderung und Antworten des D-PCGM**

#### **Herausforderung**

Die Ausgestaltung der Vergütung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans spielt mit Blick auf den Wettbewerb um die Gewinnung und Bindung von geeignetem Personal und einer Zielsteuerung der Beteiligungen im Sinne der Gebietskörperschaft eine erhebliche Rolle. Mitglieder des Aufsichtsorgans sehen sich regelmäßig der Aufgabe ausgesetzt, eine anforderungsgerechte Vergütungsentscheidung zu treffen und dabei die budgetären Zwänge der öffentlichen Hand zu berücksichtigen. Die Vergütung ist dabei auch immer häufiger Teil der durch die öffentliche Finanzkontrolle durchgeführten Betätigungsprüfung.

#### **Regelungen im D-PCGM**

Der D-PCGM greift diese Herausforderung auf und sieht verschiedene Regelungen vor, die zu einer anforderungsgerechten Vergütungsentscheidung für Mitglieder des Geschäftsführungsorgans beitragen können. Wesentliche Regelungen wurden im Zuge der Umsetzungsstudie betrachtet und werden im Folgenden dargestellt (siehe Abbildung 6).



Abbildung 6: Regelungen im D-PCGM zur Vergütungsentscheidung von Top-Managementmitgliedern

### Zuständigkeit

Zunächst empfiehlt der D-PCGM in Rz. 113, dass entweder die Gesellschafterversammlung oder das Aufsichtsorgan im Gesamtem die Gesamtvergütung der einzelnen Mitglieder des Geschäftsführungsorgans festlegen sollen. Der D-PCGM sieht dabei zwei Regelungsoptionen vor, sodass je nach den spezifischen Anforderungen der Beteiligung entweder die Gesellschafterversammlung oder das Aufsichtsorgan die Zuständigkeit erhält. Entsprechendes Gremium soll das Vergütungssystem für das Geschäftsführungsorgan beschließen und regelmäßig überprüfen. Die Gesellschafterversammlung soll dabei auf Vorschlag des Aufsichtsorgans über das Vergütungssystem des Unternehmens beraten und seine Vorschläge der Gesellschafterversammlung unterbreiten.

### Variable Bestandteile

Für das Vergütungssystem soll mit Blick auf den spezifischen Unternehmens- und Entscheidungskontext geprüft werden, ob die Vergütung eines Mitglieds des Geschäftsführungsorgans neben fixen auch variable Bestandteile enthalten soll (siehe Rz. 114). Wird sich für variable Vergütungsbestandteile entschieden, sollen – nach Rz. 117 – diese einmalige sowie/ oder jährlich wiederkehrende und insbesondere an den nachhaltigen Erfolg des Unternehmens gebundene Komponenten sowie auch Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung und Risikocharakter enthalten. Darüber hinaus soll auch negativen Entwicklungen bei den variablen Vergütungsbestandteilen Rechnung getragen werden.

### Horizontales Vergleichsumfeld

Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung werden im D-PCGM unter Rz. 115 aufgezählt. Demnach sollen insbesondere die Aufgaben des jeweiligen Mitglieds des Geschäftsführungsorgans, die wirtschaftliche Lage, der nachhaltige Erfolg und die Zukunftsaussichten des Unternehmens herangezogen und das Vergleichsumfelds berücksichtigt werden. Für die variablen

Vergütungsbestandteile, soweit diese enthalten sind, sollen die persönliche Leistung des jeweiligen Mitglieds des Geschäftsführungsorgans und die Leistung des Geschäftsführungsorgans als Gesamtorgan als Kriterien gelten.

#### Vertikales Vergleichsumfeld

Der D-PCGM sieht ferner in Rz. 116 vor, dass bei der Vergütung auch die Üblichkeit der Vergütungsstruktur, die ansonsten in dem Unternehmen gilt, berücksichtigt werden soll. Hierbei soll das Aufsichtsorgan das Verhältnis der Vergütung des Geschäftsführungsorgans zur Vergütung des oberen Führungskreises und der Belegschaft insgesamt (sog. „Manager to Worker Pay Ratio“) auch in der zeitlichen Entwicklung berücksichtigen. Das Aufsichtsorgan soll dabei für den Vergleich festlegen, wie der obere Führungskreis und die relevante Belegschaft voneinander abgegrenzt werden. Die sich daraus ergebende Vergütungsstruktur soll ebenfalls im Vergleichsumfeld betrachtet werden.

#### Offenlegung Vergleichsumfeld

Darüber hinaus wird unter Rz. 121 des D-PCGM empfohlen, dass der Neu- oder Wiederbestellung und bei Änderungen des Anstellungsvertrags von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans, das für die Bestellung bzw. Anstellung zuständige Organ (entweder Gesellschafterversammlung oder das Aufsichtsorgan), eine vertragliche Zustimmungserklärung des entsprechenden Mitglieds des Geschäftsführungsorgans zur Offenlegung seiner Bezüge eingeholt werden soll.

### **5.5.2 Ausgangslage im Beteiligungsmanagement**

Zur anforderungsgerechten Umsetzung der soeben skizzierten Regelungsempfehlungen aus dem D-PCGM wurden im Workshop relevante Instrumente für das Beteiligungsmanagements in den Feldern Fachlichkeit, Personal, Organisation und IT/Digitalisierung identifiziert, entsprechend des Handlungsbedarfs diskutiert und abschließend je Feld mit einer Ampel bewertet (grün = kein Handlungsbedarf; gelb = in Teilen Handlungsbedarf; rot = Handlungsbedarf). In Tabelle 11 werden zusammenfassend die Ergebnisse dargestellt.

<b>Ausgangslage bei der Vergütung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans</b>			
<b>Fachlichkeit</b>	<b>Personal</b>	<b>Organisation</b>	<b>IT/Digitalisierung</b>
<b>Als besonders relevant angesehene Instrumente:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regelungen im PCGK</li> <li>▪ Aufsichtsratshandbuch</li> <li>▪ Beteiligungsrichtlinie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planstellen</li> <li>▪ Ausbildungshintergründe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterstützung bei der Besetzung von Führungspositionen</li> <li>▪ Wirtschaftsplan(-gespräche)</li> <li>▪ Beteiligungsbericht</li> <li>▪ Mandatsträgerschulung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fachanwendung für das Beteiligungsmanagement</li> <li>▪ EDV-gestütztes Akten- und Dokumentenmanagementsystem</li> <li>▪ Vergütungsportal</li> </ul>

Übersicht über die Anzahl der von den teilnehmenden Gebietskörperschaften jeweils vergebenen Ampeln:			
0 x 	0 x 	0 x 	0 x 
5 x 	4 x 	3 x 	2 x 
2 x 	3 x 	4 x 	5 x 

Tabelle 11: Ausgangslage bei der Vergütung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans

Die Bewertung der Ampeln zeigt, dass bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften die wesentlichen Instrumente vorliegen und hinsichtlich einer Umsetzung der Regelungen aus dem D-PCGM einen anforderungsgerechten Stand aufweisen. Die identifizierten Handlungsbedarfe stehen dabei einer Umsetzung grundsätzlich nicht im Wege.

### Zuständigkeiten des Beteiligungsmanagements

Es zeigt sich, dass die Rolle des Beteiligungsmanagements hinsichtlich der Anstellung/Bestellung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans und damit auch hinsichtlich der Vergütungentscheidung unterschiedlich ausgestaltet ist. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Suche und Auswahl von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans i.d.R. über die Gesellschafterversammlung oder das Aufsichtsorgan erfolgen. Hinsichtlich der Einbindung des Beteiligungsmanagements lassen sich unter den teilnehmenden Gebietskörperschaften verschiedene Modelle vorfinden, die im Folgenden in vereinfachender Form dargestellt werden:

- Das Beteiligungsmanagement wird in den Prozess eingebunden und übernimmt u.a. die Vertragsausgestaltung, ist an Vorstellungsgesprächen beteiligt und erstellt Branchenvergleiche für die Vergütung. Übergeordnetes Ziel ist es für eine Vereinheitlichung der Standards zu sorgen. Das Beteiligungsmanagement ist in diesem Modell personell breit aufgestellt und kann bspw. Vertragsausgestaltungen durch eigene Juristen selbst vornehmen.
- Das Beteiligungsmanagement bereitet für den Vorsitzenden des Aufsichtsorgans Vorlagen zu den inhaltlichen Vertragsausgestaltungen vor und erstellt eine Vergütungsempfehlung. Andere Dezernate (insb. Rechts- und Personalamt) werden verstärkt eingebunden, um bspw. Rechtsfragen zu klären.
- Der Anstellungs-/Bestellungsprozess inklusive der Ausgestaltung der Vergütung wird von den zuständigen Fachdezernaten/-behörden durchgeführt. Eine für Grundsatz- und Querschnittsaufgaben zuständige Abteilung ist in prüfender Funktion in den entsprechenden Prozess eingebunden.
- Entsprechend der Besonderheit auf Basis der landesrechtlichen Regelungen sieht die Freie und Hansestadt Hamburg die Einbindung der Exekutivorgane vor. Hierbei erfolgen die Personalfindung und Besetzung des Vorstands bzw. der Geschäftsführung durch die Beauftragung einer Personalberatung sowie die Bildung einer Findungskommission aus Aufsichtsrat, bestehender Geschäftsführung und als Gast dem zuständigen Beteiligungsreferenten. Hierbei werden die Kandidatenentscheidung sowie auch der

Vergütungsvorschlag durch die zuständige Fachbehörde in Abstimmung mit Finanzbehörde und Senatskanzlei aufbereitet und der Senatskommission für öffentliche Unternehmen zur Entscheidung vorgelegt.

### Offenlegung

Die Offenlegung der Vergütung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans wird unter den teilnehmenden Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich bewertet. Zusammenfassend lassen sich im Wesentlichen zwei Auffassungen finden:

- Die Offenlegung stärkt Kandidaten für den Posten im Geschäftsführungsorgan, da diese die bislang gezahlte Vergütung einsehen und in den Verhandlungen für sich nutzen können. Dadurch bestehe die Möglichkeit, dass i.d.R. eine Vergütung gefordert werde, die mindestens gleich hoch wie die bislang gezahlte Vergütung ist. Im Ergebnis könnte die Offenlegung somit zu einer aufwärtstrendigen Vergütungsspirale führen.
- Die Offenlegung gewährleistet laut einiger anderer teilnehmender Gebietskörperschaften aber auch eine faire und transparente Vergütung aller Geschäftsführer.

Unabhängig dieser Bewertung erfolgt die Offenlegung bei allen teilnehmenden Gebietskörperschaften nach den geltenden Vorgaben.

### 5.5.3 Handlungsempfehlungen

Mit Blick auf die in diesem Kapitel diskutierte Herausforderung konnten abgeleitet aus den Befunden und mit Blick auf die Regelungsempfehlungen des D-PCGM diverse Handlungsempfehlungen identifiziert werden. Sie werden nachfolgend dargestellt:

#### Vergütung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans

##### Vereinheitlichung von Standards

Die Befunde zeigen, dass eine stärkere Einbindung des Beteiligungsmanagements in den Anstellungs-/Bestellungsprozess für eine Standardisierung sorgen kann. Insbesondere mit Blick auf Vergütungsentscheidung kann diese Standardisierung zu einem transparenten und einheitlichen Vergütungssystem im Beteiligungsportfolio sorgen und zudem zur Einhaltung der in vielen Gebietskörperschaften im jeweiligen Kodex, der Beteiligungs- oder Vergütungsrichtlinie geltenden Richtlinien sorgen.

##### Schulungsangebote für ein Vergütungssystem

Der D-PCGM empfiehlt in seiner Rz. 113, dass das Aufsichtsorgan als Gesamtgremium das Vergütungssystem für das Geschäftsführungsorgan beschließen und regelmäßig überprüfen soll. Mit Blick auf die bereits in Kapitel 5.1 erläuterte „Heterogenität“ in den Aufsichtsorganen öffentlicher Unternehmen, sollte über Schulungsangebote im Kontext der anforderungsgerechten Vergütung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans nachgedacht werden.

### 5.5.4 Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM und Fazit

#### Kommentare zu den Regelungsempfehlungen im D-PCGM

Folgende Regelungsempfehlungen des D-PCGM wurden besonders stark diskutiert:

- Die in Rz. 116 formulierte Berücksichtigung des vertikalen Vergleichsumfelds („Manager To Worker Pay Ratio“) wird von manchen der teilnehmenden Gebietskörperschaften kritisch bewertet. Erwartet wird neben einem Beratungsbedarf auch eine Aufwärtsspirale in der Vergütung, weil für die Geschäftsführer ein Interesse an einem möglichst hohen Gehaltsniveau ihrer Mitarbeiter (insb. auf der 2. Führungsebene) geweckt würde. Zudem würde ein aufwendiges Personalcontrolling notwendig werden, welches aber in den Beteiligungen selbst sitzt.

Die Freie und Hansestadt Hamburg unterstützt hingegen die Einbindung des vertikalen Vergleichsfelds und veröffentlicht die Daten auch in ihrem jährlichen Vergütungsbericht.

- Die in Rz. 121 empfohlene Offenlegung der Vergütung wird – wie oben in Kapitel 5.5.2 skizziert – unterschiedlich bewertet, jedoch bei allen teilnehmenden Gebietskörperschaften umgesetzt.

### **Fazit zur Umsetzung der Regelungsempfehlungen**

Es zeigt sich, dass die Empfehlungen für die Kriterien zur Ausgestaltung der Vergütungsentscheidung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans im D-PCGM detailliert formuliert sind. Weitestgehend sind die im D-PCGM formulierten Regelungsempfehlungen auch im Regelungskodex der jeweils teilnehmenden Gebietskörperschaft wiederzufinden. Regelungsempfehlungen wie etwa zur Berücksichtigung der Vergütungsstruktur im Unternehmen („Manager To Worker Pay Ratio“) werden kritisch betrachtet, da einige der teilnehmenden Gebietskörperschaften das Risiko sehen, dass die Offenlegung zu einer stärkeren Forderungsposition in der zweiten Ebene führen kann.

Der D-PCGM sieht zur Vergütung der Mitglieder von Geschäftsführungsorganen eine besonders hohe Anzahl an Regelungsempfehlungen vor. Für die Gesellschafterin und damit auch das Beteiligungsmanagement muss somit die Frage beantwortet werden wie die nachhaltige Umsetzung der entsprechenden Regelungen erfolgen kann. Für einige Gebietskörperschaften könnte die Antwort in einer aktiveren Rolle des Beteiligungsmanagements im Kontext der Anstellung/Bestellung sowie bei der Ausgestaltung der Vergütung liegen. Zudem wird von einer teilnehmenden Gebietskörperschaft befürwortet, dass eine Regelungsempfehlung zur Altersversorgung in den D-PDG-Musterkodex aufgenommen werden sollte.

## 6 Umsetzung des und Arbeiten mit dem D-PCGM und anderen Ordnungsrahmen

Die Evaluierung und Einführung eines PCGK beschäftigt viele Gebietskörperschaften aktuell vor dem gewachsenen Anspruchsgedanken seitens der Politik und der Öffentlichkeit sowie auch dauerhaft in regelmäßigen Anpassungen. In diesem Prozess unterstützt unserer Ansicht nach ein strukturiertes Vorgehen nicht nur die Überlegung, welche Regelungen eingeführt bzw. geändert werden sollen, sondern auch welche Auswirkungen dadurch eintreten und welche Maßnahmen ergriffen werden können. Es bietet eine effektive Lösung für derzeit bestehende Herausforderungen und Schwierigkeiten im Beteiligungsmanagement.

In diesem Prozess müssen Rahmenbedingungen betrachtet und geschaffen werden, um ein erfolgreiches Implementieren eines eigenen Regelungskodex voranzubringen. Die von uns betrachteten Felder (Fachlichkeit, Organisation, Personal und IT/Digitalisierung) sind hierfür wesentliche, zentrale Erfolgskriterien, die sich an den folgenden Rahmenbedingungen orientieren:

Rahmenbedingung für Regelungskodizes und das Beteiligungsmanagement	
<b>Kapazitäten</b>	<p>Ausreichend vorhandene und verfügbare Personalressourcen sind grundlegend, um sowohl einen Kodex evaluieren bzw. einführen als auch ggf. daraus resultierende Maßnahmen umsetzen und mögliche neue Aufgaben wahrnehmen zu können.</p> <p>Wie bereits im Kapitel 5.2.2 innerhalb dieser Studie dargestellt, bestehen hierbei unterschiedliche Herausforderungen und Sichtweisen, die für eine mögliche Anwendungen solcher Ordnungsrahmen zu berücksichtigen sind.</p>
<b>IT-Infrastruktur</b>	<p>Abhängig von den jeweiligen Aufgaben des Beteiligungsmanagements in den Gebietskörperschaften werden unterschiedliche Fachanwendungen in unterschiedlichem Maß eingesetzt.</p> <p>Aus unserer Sicht ist es notwendig, sich vor dem Hintergrund neuer erwachsender Aufgaben und Prozesse durch neu eingeführte Regelungen eines PCGK den aktuellen IT-Einsatz bewusst zu machen, um Arbeitsweisen vereinfachen und optimieren zu können.</p>
<b>Fachlichkeit / Know-How</b>	<p>Um sowohl einen PCGK zu evaluieren bzw. einzuführen als auch um ggf. neue Aufgaben wahrnehmen zu können, ist das notwendige Know-How sowohl in fachlicher als auch in technischer Hinsicht durch entsprechende Qualifikation aufzubauen.</p> <p>Wie bereits im Kapitel 5.2.2 ebenfalls vorgeschlagen sollte ein Abgleich zwischen fachlicher Anforderung der Stellenbeschreibungen mit den bis dahin angesetzten Stellenbewertungen gemacht werden, so dass auch bereits ausreichend qualifiziertes Personal insbesondere für Gebietskörperschaften, die bis jetzt noch keinen PCGK eingeführt haben, gefunden werden kann. Auf Basis der Studienergebnisse wird dies als wesentlicher Problembereich angesehen.</p>
<b>unklare gesetzliche Veränderungen bspw. EPSAS</b>	<p>Gerade in Bezug auf das Haushalts- und Rechnungswesen ist das Einhalten gesetzlicher Standards und Vorgaben maßgeblich. Bestehende Unklarheiten, wie etwa bei der Einführung von EPSAS, führen dazu, dass derzeitige Aufgaben und</p>

	<p>Prozesse des Beteiligungsmanagements diesen Anforderungen womöglich nicht vollumfänglich entsprechen. Somit müssten ggf. zukünftig entsprechende Anpassungen vorgenommen werden.</p> <p>Hierfür werden bereits die europaweiten Vorgaben erarbeitet und in den nächsten Jahren auch nach Meinung des Gutachters mit hoher Wahrscheinlichkeit verabschiedet.</p>
<p><b>technische Veränderungen, wie S/4 Hana</b></p>	<p>Eine jetzt aktuell angewendete oder sich in der Einführung befindende Fachanwendung muss auch bspw. vor dem Hintergrund der derzeitigen Entwicklungen im Bereich der SAP S/4 HANA-Technologie entsprechend mit berücksichtigt werden, da hier zahlreiche Schnittstellen zu dem HKR-System der Gebietskörperschaft bzw. auch zu den Beteiligungsunternehmen bestehen können.</p> <p>Diese Entwicklungen sollten und müssen bei einer Einführung/Etablierung eines Kodex mitberücksichtigt werden.</p>
<p><b>Volatilität, Krisen und Resilienz</b></p>	<p>Aufgrund stetiger Schwankungen in der lokalen bzw. regionalen oder bundesweiten Wirtschaftskraft müssen Gebietskörperschaften z.T. schnell handeln. Aktuell, wie bereits auch in den letzten 10 Jahren, ist die öffentliche Verwaltung in besonderer Weise auch von Krisen und Sondersituationen betroffen. Die Gebietskörperschaften müssen hier immer wieder Flexibilität und Handlungsstärke beweisen.</p> <p>Besonders die Regelungen im Rahmen der Public Corporate Governance können hier unterstützen, in Bezug auf und für die Beteiligungsunternehmern Sicherheit und Verlässlichkeit zu bieten. Eine Prüfung, Etablierung und kontinuierliche Anwendung und Verbesserung entsprechender Instrumente und Arbeitsweisen des Beteiligungsmanagements leisten hier einen wesentlichen Beitrag.</p>

Tabelle 12: Rahmenbedingungen bei der Einführung/Evaluierung von Regelungskodizes.

Ein zu entwerfender eigener Regelungskodex sowie ein entsprechendes Zielbild für die Organisation und die Prozesse im Beteiligungsmanagement müssen die Anforderungen der Finanzverwaltung und des Beteiligungsmanagements sowie auch die Rahmenbedingungen in der jeweiligen Gebietskörperschaft berücksichtigen. Grundlegend ist hierbei, dass die Regelungen des Kodex unter den Prämissen

- klarer und durchgehender Strukturen,
- einer möglichst geringen Komplexität,
- der Kontinuität und Stabilität im IT-System und in den Prozessen,
- einer weitestgehenden Systemunterstützung mit wenigen bis keinen Systembrüchen,
- eines verbesserten Berichtswesens, welches die Berichtspflichten und -bedürfnisse der Verwaltung und Beteiligungsunternehmen berücksichtigt und hierbei auch zum Zweck einer besseren Haushalts- und Konzern- bzw. Gesamtsteuerung beiträgt, sowie
- der Sicherstellung der fachlichen und personellen Leistbarkeit im Beteiligungsmanagement der Gebietskörperschaft und der Beteiligungsunternehmern

sowohl transparente und klare als auch verbindliche Standards für Gebietskörperschaft und die Beteiligungsunternehmen setzen. Auf dieser Basis ist ein mögliches strukturiertes Vorgehen zur

Umsetzung und Übertragbarkeit der Ergebnisse dieser Studie und der Regelungen des D-PCGM oder anderen anwendbaren Ordnungsrahmen (z.B. nach HGB) wie folgt aussehen:

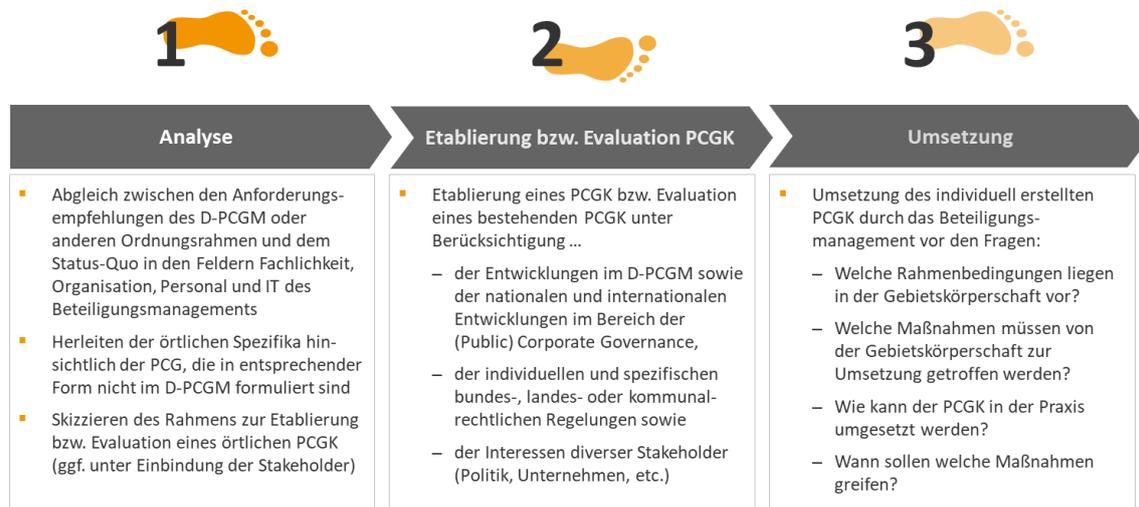


Abbildung 7: Beitrag der Studie zur Umsetzung in anderen Gebietskörperschaften.

Zuerst wird eine Analyse anhand des hier gewählten Untersuchungsdesigns durchgeführt, so dass eine Gebietskörperschaft selbst einschätzen kann und relativ schnell einen Überblick darüber erhält,

- in welcher Situation sie sich befindet,
- welche Baustellen in welchen Bereichen bestehen und
- welche Regelungen in der bewerteten Situation eingeführt werden können bzw.
- welche Regelungen evaluiert werden sollten.

Ergebnis dieser Analyse ist die Bewertungsübersicht, in der die entsprechenden Handlungsbedarfe ersichtlich werden, die sich im Rahmen einer Evaluation/Einführung der Regelungen ergeben könnten. Vor diesem Hintergrund bietet sich ein Workshop zusammen mit wesentlichen Stakeholdern an, in dem bereits der Rahmen für die nächsten Phasen erarbeitet werden kann. Durch die Erarbeitung beispielsweise eines Zielbilds „Regelungskodex“ ließen sich nicht nur die inhaltlichen Pakete für die Evaluierung/Einführung des Kodex festhalten, sondern gleichzeitig auch das Vorgehen hierfür beschreiben. Hierdurch kann eine an den Bedürfnissen und Eigenheiten der jeweiligen Gebietskörperschaft orientierte Erarbeitung/Anpassung des Kodex erfolgen.

Nachdem ein Überblick über den Status Quo gegeben ist, können somit im nächsten Schritt die Regelung eines PCGK evaluiert, erarbeitet und, ggf. durch die Unterstützung und Begleitung eines externen Partners, in den politischen Gremien beschlossen werden.

Zeitgleich oder daran anschließend können z.B. einleitend durch eine Organisationsuntersuchung Handlungsempfehlungen und ggf. zusätzlich Maßnahmen erarbeitet werden, um die entsprechend notwendigen oder wünschenswerten Anpassungen zu identifizieren, zu beschreiben, zu priorisieren und ggf. in eine Roadmap zu überführen.

## 7 Fazit und Ausblick

Angesichts der besonderen Relevanz der öffentlichen Unternehmen für die Daseinsvorsorge und das demokratische Gemeinwesen spielt das öffentliche Beteiligungsmanagement und die Public Corporate Governance eine zentrale Rolle im Aufgabenportfolio von Gebietskörperschaften und ist darüber hinaus ein übergreifend demokratierelevantes Thema. Die Erreichung von politisch-demokratischen Entscheidungen hängt daher im Besonderen von der anforderungsgerechten Ausgestaltung des öffentlichen Beteiligungsmanagements ab. Die an dieser Umsetzungsstudie teilgenommenen Gebietskörperschaften begrüßen es daher sehr, dass das Beteiligungsmanagement im D-PCGM berücksichtigt wurde.

Grundsätzlich wird der D-PCGM von den teilnehmenden Gebietskörperschaften positiv aufgenommen und als eine Unterstützung bei der Evaluation eines bestehenden bzw. der Etablierung eines neuen PCGKs angesehen. Zudem helfe der D-PCGM und die Expertenkommission das Bewusstsein für eine verantwortungsvolle Public Corporate Governance im politischen Umfeld zu stärken und dem Thema den gerechtfertigten Stellenwert zu geben.

Zusammenfassend zeigen die Befunde, dass bei den teilnehmenden Gebietskörperschaften mit einem vorliegenden PCGK die Anforderungsempfehlungen des D-PCGM an die Felder Fachlichkeit, Personal, Organisation und IT/Digitalisierung umgesetzt werden können. Die entsprechenden Instrumente, Aufgaben sowie Prozesse weisen dabei insbesondere einen anforderungsgerechten Stand auf. Die identifizierten Handlungsbedarfe stehen einer Umsetzung der betrachteten Regelungen des D-PCGM dabei grundsätzlich nicht im Wege.

Differenziert betrachten die teilnehmenden Gebietskörperschaften den Anspruch des D-PCGM, bei der Erarbeitung oder Evaluation eines PCGK für Arbeitserleichterung zu sorgen. Zwar stelle der D-PCGM eine fundierte Grundlage für die Diskussion und Etablierung eines anforderungsgerechten PCGK zusammen, jedoch richtet sich der D-PCGM an Gebietskörperschaften aller Größenklassen. Dies erschwere es insbesondere den kleinen und mittleren Gebietskörperschaften, die für ihren spezifischen Kontext relevanten und umsetzbaren Regelungsempfehlungen aus dem D-PCGM zu identifizieren und in einen eigenen PCGK zu überführen. Zusätzlich wird auch angemerkt, dass der D-PCGM die besondere Situation von Stadtstaaten zu wenig berücksichtige. Ferner befürchten einzelne Gebietskörperschaften, dass sie in Zukunft ein Abweichen ihres PCGK vom D-PCGM erklären müssen. Der D-PCGM würde somit nicht vollumfänglich für Arbeitserleichterungen und Zeitersparnisse in den Gebietskörperschaften sorgen.

Um eine Umsetzung einzelner Regelungen zu gewährleisten, sollten in Zukunft ausführliche Erläuterung zur Umsetzung in der Praxis herausgegeben werden, die bspw. auch Best-Practices beinhalten könnten (beispielhaft sei hier erwähnt die Anwendung von Wirkungszielen oder die Umsetzung einer Stadtwirtschafts-/ Konzernstrategie).

Zudem zeigt sich, dass der D-PCGM als ein hilfreiches Instrument angesehen werden kann, um für die aktuellen Herausforderungen des öffentlichen Beteiligungsmanagements wichtige und nützliche Impulse an mögliche Herangehensweisen zu liefern. Gleichzeitig wird jedoch hervorgehoben, dass der Musterkodex teilweise „Best-Practice“-Ansätze beinhalte, die allerdings noch von keiner Gebietskörperschaft umgesetzt worden seien. In nachfolgenden Fassungen des D-

PCGM sollte verstärkt sichergestellt werden, dass vor dem Hintergrund der hier erfolgten kritischen Betrachtung einzelner Regelungen die Regelungsinhalte in der Praxis besser umgesetzt werden können.

Der D-PCGM weist aktuell einen Umfang von 167 Regelungen auf. Zur Gewährleistung der Anwendung und Nutzung des D-PCGM sollte die Regelungsbreite und damit der Umfang des D-PCGM nicht weiter zunehmen. Hinsichtlich der Praxistauglichkeit sollte die Expertenkommission ein besonderes Augenmerk auf die kleinen und mittelgroßen Gebietskörperschaften legen. Gerade diese Gebietskörperschaften können von einem Instrumentenkasten wie dem D-PCGM profitieren. Zwar sieht das Selbstverständnis des D-PCGM vor, dass Gebietskörperschaften nur die für ihren Kontext umsetzbaren Regelungsempfehlungen in ihren PCGK übernehmen, doch besteht die Gefahr, dass das Identifizieren von relevanten und umsetzbaren Regelungsempfehlungen für eine Gebietskörperschaft als ein zu hoher Arbeitsaufwand angesehen wird und der D-PCGM bei der Evaluation oder Etablierung eines PCGK keine Berücksichtigung findet.

Für die Expertenkommission sollte daher von besonderem Interesse sein, einen schlanken, praxisorientierten und umsetzbaren D-PCGM vorzulegen. Die mit der vorliegenden Umzugsstudie gewonnenen Befunde können hierzu einen Beitrag leisten und dafür sorgen, dass die Regelungsempfehlungen der Expertenkommission noch stärker mit der Praxis harmonisiert werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass wir wie auch die teilnehmenden Gebietskörperschaften die Einführung und regelmäßige Evaluierung von PCGK – ob sich hierbei nun am D-PCGM oder an anderen Ordnungsrahmen wie bspw. dem Handelsrecht orientiert wird – in den Gebietskörperschaften begrüßen. Sie tragen dazu bei, dass ein Beteiligungsmanagement die ihm aufgetragenen Aufgaben besser wahrnehmen kann und es durch die entsprechenden Regelungen wesentlich unterstützt wird.

Außerdem ist hervorzuheben, dass allgemein der Wunsch und Anspruch an die Arbeit im Rahmen des Beteiligungsmanagements zur Professionalisierung und damit die Sicherheit für verantwortungstragende Personen sowohl auf Seiten der öffentlichen Gesellschafterin als auch der Beteiligungsunternehmen hoch ist. Professionalisierung und Sicherheit unterliegen hierbei zwei wesentlichen Perspektiven: Öffentliche Ressourcen ziel- und zweckgerichtet sowie nachhaltig einzusetzen und außerdem eine verbindliche Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten der Gesellschafterin und der Unternehmen zu fördern. Beides wird durch die Einführung und Etablierung eigener Regelungskodizes dauerhaft unterstützt und verbessert. Zudem fördert ein Kodex so auch die Transparenz des Verwaltungshandelns.

## Literaturverzeichnis

- Abel, S., Jarick, M., & Plazek, M. (2011). Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Praxis. *Public Governance, Zeitschrift für öffentliches Management, Frühjahr*, 16–20.
- Bertelsmann Stiftung. (2019). *Kommunaler Finanzreport 2019*.
- Deutscher Städtetag. (2017). *Gute Unternehmenssteuerung - Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen*. [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/strategien\\_handlungsempfehlungen\\_gute\\_unternehmenssteuerung.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/strategien_handlungsempfehlungen_gute_unternehmenssteuerung.pdf)
- DGAP. (2013). *Ignorante Investoren und verschenkte Rendite - Warum Skandale in Unternehmen der öffentlichen Hand keine Überraschung sind*. [https://www.dgap.de/dgap/News/dgap\\_media/ivox-gmbh-ignorante-investoren-und-verschenkte-rendite-warum-skandale-unternehmen-der-oeffentlichen-hand-keine-ueberraschung-sind/?newsID=770741](https://www.dgap.de/dgap/News/dgap_media/ivox-gmbh-ignorante-investoren-und-verschenkte-rendite-warum-skandale-unternehmen-der-oeffentlichen-hand-keine-ueberraschung-sind/?newsID=770741)
- Hambrick, D., Misangyi, V., & Park, C. (2015). The Quad Model for Identifying a Corporate Director's Potential for Effective Monitoring: Toward a New Theory of Board Sufficiency. *Academy of Management Review*, 40, 323–344. <https://doi.org/10.5465/amr.2014.0066>
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2018): Zielsteuerung öffentlicher Unternehmen – Anspruch und Wirklichkeit. *Public Governance – Zeitschrift für öffentliches Management*. Berlin. 6-11.
- KGSt. (2012). *Steuerung kommunaler Beteiligungen*.
- Klimke-Strip, B., & Morner, M. (2019). Stützrad, Stolperdraht und Strippenzieher. *Verwaltung & Management*, 25(1), 3-13.
- OECD. (2015). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264251526-de.pdf?expires=1548842764&id=id&accname=guest&checksum=A36E23F74A40203418C4520861D2AA98>
- Papenfuß, U. (2013). *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen: Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*. Springer Fachmedien.
- Papenfuß, U. (2019). Public Corporate Governance. In C. Reichard, S. Veit, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Aufl., S. 319–332). <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2005-4-199>
- Plazek, M., & Schuster, F. (2018). Zielsteuerung öffentlicher Unternehmen – Anspruch und Wirklichkeit. *Public Governance, Zeitschrift für öffentliches Management, Herbst*, 6–11.
- Plazek, M., Schuster, F., & Trousil, T. (2019). Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung – das Beispiel Thüringen. *Public Governance, Zeitschrift für öffentliches Management, Frühjahr*, 6–11. <https://doi.org/10.4324/9781315126692-7>
- Reichard, C., & Röber, M. (2011). Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung. In B. Blanke, F. Nullmeier., C. Reichard, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (4. Aufl., S. 168–176).

Schwarting, G. (2012). Public Corporate Governance für die Steuerung von Beteiligungen. *Innovative Verwaltung*, 34(11), 11–13. <https://doi.org/10.1007/s35114-012-0264-2>

Statistisches Bundesamt. (2019). *Fonds, Einrichtungen, Unternehmen*. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/_inhalt.html)

Thüringer Rechnungshof. (2019). *Jahresbericht 2019: Überörtliche Kommunalprüfung*.

## Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Regelungen des D-PCGM zur Mandatsträgerbetreuung .....	62
Anlage 2: Regelungen des D-PCGM zum Einsatz des PCGK .....	63
Anlage 3: Regelungen des D-PCGM zur strategischen Zielsteuerung.....	64
Anlage 4:Regelungen des D-PCGM zum internen Überwachungssystem und zur Compliance .	66
Anlage 5: Regelungen des D-PCGM zur Vergütungsentscheidung der Top- Managementmitglieder .....	67

Rz.	Regelung
30	Die Sitzungsunterlagen für das Aufsichtsorgan sollen durch das Beteiligungsmanagement im Rahmen der Mandatsbetreuung gesichtet werden. Das Beteiligungsmanagement soll zu den Sitzungsunterlagen Stellungnahmen mit Empfehlungen bezüglich zu stellender Fragen und/oder konkreten Beschlüssen erstellen.
31	Im Rahmen des rechtlich Möglichen und der Bestimmungen in der Unternehmenssatzung soll ein/-e Vertreter/-in des Beteiligungsmanagements als Mitglied oder als Gast an den Sitzungen des Aufsichtsorgans teilnehmen. Hierbei soll auf eine geschlechtlich paritätische Wahrnehmung des Gastrechts durch das Beteiligungsmanagement hingewirkt werden. Durch die Teilnahme des Beteiligungsmanagements soll die Gesellschafterrolle der öffentlichen Hand angemessen unterstützt werden.
32	Sofern eine Teilnahme des Beteiligungsmanagements an den Sitzungen des Aufsichtsorgans nicht erfolgt, sollen die auf Veranlassung der Gebietskörperschaft in das Aufsichtsorgan entsandten Mitglieder das Beteiligungsmanagement über Sachverhalte informieren, die für das Beteiligungsmanagement zur Unterstützung bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrolle und der Entscheidungsvorbereitung wesentlich sind. Dabei ist die Verschwiegenheitspflicht nach §§ 394 - 395 AktG einzuhalten.
42	<p>Das Aufsichtsorgan ist so zusammenzusetzen, dass seine Mitglieder insgesamt über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen. Falls nicht vorhanden, sollen sich die Mitglieder die erforderlichen Kenntnisse aneignen.</p> <p>Bei der Zusammensetzung sollen die unternehmensspezifische Bedeutung und Situation aus Sicht der Gebietskörperschaft, die Eigentümer-/Gesellschafterziele, potenzielle Interessenkonflikte, die zeitliche Verfügbarkeit der Mitglieder des Aufsichtsorgans und Diversität berücksichtigt werden.</p> <p>In Abhängigkeit vom Gegenstand und von der Größe des Unternehmens soll der Gesellschafter für die Zusammensetzung des Aufsichtsorgans konkrete Ziele benennen und in Abstimmung mit dem Aufsichtsorgan ein Kompetenzprofil in Bezug auf die vom Gesellschafter entsandten Mitglieder erarbeiten. Vorschläge des Aufsichtsorgans an die Gesellschafterversammlung sollen diese Ziele berücksichtigen und gleichzeitig die Ausfüllung des Kompetenzprofils für das Gesamtgremium anstreben.</p>
47	<p>Jedes Mitglied des Aufsichtsorgans soll entsprechend seiner Qualifikation und Vorkenntnisse gezielt ausgewählte Fortbildungsmöglichkeiten, die von der Gebietskörperschaft, den Unternehmen und anderen Institutionen wie bspw. den Gewerkschaften angeboten werden, wahrnehmen. Dem Mitglied des Aufsichtsorgans sollen durch die Teilnahme keine Kosten entstehen.</p> <p>Über durchgeführte Fortbildungen soll im Bericht des Aufsichtsorgans [...] berichtet werden.</p>
71	Mitglieder des Aufsichtsorgans müssen entsprechend der gesetzlichen Vorschriften die Unternehmensinteressen wahren. Die von der Gebietskörperschaft entsandten Mitglieder des Aufsichtsorgans sollen – sofern es nicht dem Unternehmenswohl entgegensteht – die Interessen der Gebietskörperschaft bei der Mandatsausübung angemessen berücksichtigen. Sie sollen dabei die Beschlüsse des politisch zuständigen Gremiums beachten.

Anlage 1: Regelungen des D-PCGM zur Mandatsträgerbetreuung

Rz.	Regelung
1	Der Public Corporate Governance Kodex gilt für die Gebietskörperschaft und alle Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gebietskörperschaft mehrheitlich unmittelbar beteiligt ist. In Abhängigkeit zum Größenverhältnis zwischen Mutter- und Tochterunternehmen wird mittelbaren Beteiligungen die Beachtung des Public Corporate Governance Kodex empfohlen.
2	Der Public Corporate Governance Kodex gilt auch für Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht der Gebietskörperschaft unterstehen, sofern gesetzliche Vorschriften dem nicht entgegenstehen.
3	Verfügt die Gebietskörperschaft unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens nicht über eine Mehrheitsbeteiligung, hält aber mindestens den vierten Teil der Anteile an dem Unternehmen, wirken die Bevollmächtigten der Gebietskörperschaft in den Unternehmensorganen auf die Anwendung des Public Corporate Governance Kodex hin.
4	Die für Beteiligungsmanagement zuständige Stelle (im Folgenden als Beteiligungsmanagement bezeichnet) soll im politisch zuständigen Gremium der Gebietskörperschaft darauf hinwirken, dass dessen Bevollmächtigte in den Unternehmensorganen die Verankerung des Public Corporate Governance Kodex in der Satzung der Unternehmen bzw. durch Beschluss in der Gesellschafterversammlung sicherstellen.  Die Verankerung hat in der Weise zu geschehen, dass Geschäftsführungsorgan und Aufsichtsorgan jährlich als Teil der Erklärung zur Unternehmensführung analog zu § 289f HGB zu erklären haben, dass den Empfehlungen des Public Corporate Governance Kodex entsprochen wurde und wird oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht. Wenn von den Empfehlungen abgewichen wird, ist dies nachvollziehbar zu begründen. Weiterhin ist die Abgabe der Erklärung zur Unternehmensführung analog zu § 289f HGB gemäß der im Public Corporate Governance Kodex veranschaulichten Form zu verankern.
6	Das Beteiligungsmanagement soll überprüfen, ob die Abgabe und Veröffentlichung der Entsprechenserklärung im Rahmen der Erklärung zur Unternehmensführung ... erfolgt ist und darauf hinwirken, dass Aufsichtsorgan und Geschäftsführungsorgan die Erklärung erstellen und veröffentlichen.
8	Der Public Corporate Governance Kodex soll regelmäßig vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex und ggf. nationaler und internationaler Entwicklungen vom Beteiligungsmanagement und der Verwaltungsführung überprüft und bei Bedarf angepasst werden.
35	[...] Im Beteiligungsbericht soll jährlich zusammenfassend über die Abgabe der Entsprechenserklärungen durch die Unternehmen sowie über den grundsätzlichen Umgang mit Empfehlungen für den Gesellschafter berichtet werden. [...]

Anlage 2: Regelungen des D-PCGM zum Einsatz des PCGK

Rz..	Regelung
9	Die Stadt/Gebietskörperschaft soll prüfen, für die Stadt/Gebietskörperschaft eine Stadtwirtschaftsstrategie/Konzernstrategie zu entwickeln, um auf diese Weise die übergreifenden Potenziale für die Stadt/Gebietskörperschaft zu adressieren und zusätzlich zu aktivieren.
12	Die Gebietskörperschaft legt als Gesellschafter den Gegenstand des Unternehmens bzw. den Gesellschaftszweck als erste strategische Ausrichtung und abgeleitet aus übergeordneten strategischen Zielen der Gebietskörperschaft im Hinblick auf den öffentlichen Auftrag des Unternehmens in dessen Satzung fest. Der Unternehmensgegenstand bzw. der Gesellschaftszweck können nur mit Zustimmung der Gesellschafter geändert werden.
13	Die Gebietskörperschaft soll als Gesellschafter aus den übergreifenden Zielen der Gebietskörperschaft, den Beschlüssen des politisch zuständigen Gremiums der Gebietskörperschaft sowie unter Berücksichtigung der maßgeblichen Stakeholder-Interessen Eigentümer-/ Gesellschafterziele für das jeweilige Unternehmen (sog. Zielbild für das Unternehmen) ableiten. In den Eigentümer-/Gesellschafterzielen soll das gesetzlich vorgeschriebene wichtige öffentliche Interesse mit Leistungs-/ Wirkungszielen und Finanzzielen unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen veranschaulicht werden. Die Eigentümer-/Gesellschafterziele werden im Unternehmensgegenstand bzw. in dem Gesellschaftszweck des Unternehmens abgebildet.
14	Die Bevollmächtigten der Gebietskörperschaft in den Unternehmensorganen sollen darauf hinwirken, dass das Geschäftsführungsorgan auf der Grundlage der Eigentümer-/Gesellschafterziele die Unternehmensstrategie entwickelt, diese mit dem Aufsichtsorgan abstimmt und sie auf Empfehlung des Aufsichtsorgans in der Gesellschafterversammlung beschließen lässt. Das Geschäftsführungsorgan soll mit dem Aufsichtsorgan in regelmäßigen Abständen den Stand der Strategieumsetzung erörtern. Abgeleitet aus der Unternehmensstrategie sind mittelfristige Finanzierungs- und Investitionspläne zu erstellen. Das Geschäftsführungsorgan stellt für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan, u.a. mit Erfolgsplan, Investitionsplan, Finanzplan und Stellenplan, auf und soll diesen auf Empfehlung des Aufsichtsorgans in der Gesellschafterversammlung beschließen lassen.
35	[...] Im Beteiligungsbericht soll auch übergreifend dargestellt werden, welche eigenen Zielsetzungen die Gebietskörperschaft im Kontext der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) sowie der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verfolgt und welche Nachhaltigkeitsaspekte im spezifischen Kontext der Gebietskörperschaft besonders relevant sind.
137	Das Unternehmen soll im Jahresabschluss bzw. Konzernabschluss analog zu § 289 Abs. 3 Nr. 5 HGB Angaben zu den bedeutsamsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für den öffentlichen Auftrag und die Geschäftstätigkeit des Unternehmens von Bedeutung sind, machen. In Abhängigkeit von der Größe und dem Gegenstand des Unternehmens soll es auch eine nichtfinanzielle Erklärung im Sinne von § 289c HGB über Arbeitnehmer-, Sozial- und Umweltbelange, die Achtung der Menschenrechte und die Korruptionsbekämpfung abgeben. In diesem Zusammenhang soll auch über Aspekte der Nachhaltigkeit (Beiträge zu Nachhaltigkeit, Klimaschutz, einem sozial und ökologisch verantwortlichen Beschaffungswesen, Umwelt- und Ressourcenschutz) nach den Kriterien des Deutschen Nachhaltigkeitskodex berichtet werden.

Anlage 3: Regelungen des D-PCGM zur strategischen Zielsteuerung

Rz.	Regelung
11	Die Gebietskörperschaft soll mindestens einmal in jeder Wahlperiode prüfen, inwieweit die wirtschaftliche Betätigung den unter Rz. 10 genannten rechtlichen Voraussetzungen und Anforderungen entspricht.
33	Das Geschäftsführungsorgan soll den Wirtschaftsplan rechtzeitig vor der Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung mit dem Beteiligungsmanagement sowie der Verwaltungsführung im Entwurf abstimmen (Wirtschaftsplangespräch). Das Geschäftsführungsorgan soll im Wirtschaftsplan in allgemein verständlicher Form darstellen, welche Sponsoringleistungen an welche Organisationen geplant sind.
34	Das Geschäftsführungsorgan soll den Jahresabschluss bzw. Konzernabschluss rechtzeitig vor der Behandlung im Aufsichtsorgan dem Beteiligungsmanagement vorlegen, damit Besonderheiten, Bilanzierungsfragen, insbesondere die Ausübung von Wahlrechten, und Auswirkungen auf den Haushalt der Gebietskörperschaft vorab diskutiert und Vereinbarungen besser umgesetzt werden können. Die Vorbereitungen sollen mindestens vier Wochen vor der Sitzung des Aufsichtsorgans, die über den Jahresabschluss bzw. Konzernabschluss berät, stattfinden. Das Geschäftsführungsorgan soll dem Beteiligungsmanagement möglichst zeitnah, mindestens jedoch sieben Tage vor dem Termin einen Entwurf des Prüfungsberichts vorlegen.
39	Das Aufsichtsorgan soll regelmäßig beurteilen, wie wirksam das Aufsichtsorgan insgesamt und seine Ausschüsse ihre Aufgaben erfüllen. In der Erklärung zur Unternehmensführung gemäß Rz. 5 soll das Aufsichtsorgan berichten, ob und wie eine Selbstbeurteilung durchgeführt wurde.
42	<p>Das Aufsichtsorgan ist so zusammenzusetzen, dass seine Mitglieder insgesamt über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen. Falls nicht vorhanden, sollen sich die Mitglieder die erforderlichen Kenntnisse aneignen.</p> <p>Bei der Zusammensetzung sollen die unternehmensspezifische Bedeutung und Situation aus Sicht der Gebietskörperschaft, die Eigentümer-/Gesellschafterziele, potenzielle Interessenkonflikte, die zeitliche Verfügbarkeit der Mitglieder des Aufsichtsorgans und Diversität berücksichtigt werden.<sup>9</sup></p> <p>In Abhängigkeit vom Gegenstand und von der Größe des Unternehmens soll der Gesellschafter für die Zusammensetzung des Aufsichtsorgans konkrete Ziele benennen und in Abstimmung mit dem Aufsichtsorgan ein Kompetenzprofil in Bezug auf die vom Gesellschafter entsandten Mitglieder erarbeiten. Vorschläge des Aufsichtsorgans an die Gesellschafterversammlung sollen diese Ziele berücksichtigen und gleichzeitig die Ausfüllung des Kompetenzprofils für das Gesamtgremium anstreben.</p>
43	Der Gesellschafter soll für die von ihm entsandten Mitglieder analog zu § 111 AktG für den Frauenanteil im Aufsichtsorgan Zielgrößen festlegen. Das Aufsichtsorgan soll sich analog zu § 96 AktG zu mindestens 30 Prozent aus Frauen und zu mindestens 30 Prozent aus Männern zusammensetzen. Darüber hinaus soll auf Geschlechterparität hingewirkt werden.
85	Die ausreichende Informationsversorgung des Aufsichtsorgans ist Aufgabe des Geschäftsführungsorgans. Das Aufsichtsorgan soll jedoch seinerseits sicherstellen, dass es angemessen informiert wird und auf eine rechtzeitige und ordnungsgemäße Berichterstattung hinwirken. Das Geschäftsführungsorgan implementiert ein Berichtswesen und informiert das Aufsichtsorgan und das Beteiligungsmanagement regelmäßig, zeitnah und umfassend über alle für das Unternehmen relevanten Fragen insbesondere der Strategie, der Planung, der Geschäftsentwicklung, der Risikolage, des Risikomanagements und des Integritäts- und Compliance-Managements. Sie geht auf Abweichungen des Geschäftsverlaufs von den aufgestellten Plänen und Zielen unter Angabe

	von Gründen ein. Die Berichterstattung soll auch nicht-finanzielle Leistungsindikatoren zum öffentlichen Auftrag des Unternehmens enthalten.
86	Aufsichtsorgan und Geschäftsführungsorgan informieren das Beteiligungsmanagement während des Geschäftsjahres durch Quartalsberichte des Unternehmens.
103	Bei der Zusammensetzung des Geschäftsführungsorgans sollen die Gesellschafterversammlung und das Aufsichtsorgan auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken.
137	Das Unternehmen soll im Jahresabschluss bzw. Konzernabschluss analog zu § 289 Abs. 3 Nr. 5 HGB Angaben zu den bedeutsamsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für den öffentlichen Auftrag und die Geschäftstätigkeit des Unternehmens von Bedeutung sind, machen. In Abhängigkeit von der Größe und dem Gegenstand des Unternehmens soll es auch eine nichtfinanzielle Erklärung im Sinne von § 289c HGB über Arbeitnehmer-, Sozial- und Umweltbelange, die Achtung der Menschenrechte und die Korruptionsbekämpfung abgeben. In diesem Zusammenhang soll auch über Aspekte der Nachhaltigkeit (Beiträge zu Nachhaltigkeit, Klimaschutz, einem sozial und ökologisch verantwortlichen Beschaffungswesen, Umwelt- und Ressourcenschutz) nach den Kriterien des Deutschen Nachhaltigkeitskodex berichtet werden.
145	Die Gesellschafterversammlung wählt das Wirtschaftsprüfungsunternehmen. Das Aufsichtsorgan erteilt dem Wirtschaftsprüfungsunternehmen den Prüfungsauftrag und trifft mit ihm die Honorarvereinbarung. Im Regelfall macht die Gebietskörperschaft als Gesellschafterin dabei von ihren Rechten gemäß § 53 HGrG Gebrauch und der Prüfauftrag ist entsprechend zu erweitern.

Anlage 4: Regelungen des D-PCGM zum internen Überwachungssystem und zur Compliance

Rz.	Regelung
113	<p>Die Gebietskörperschaft soll für ihren jeweiligen Public Corporate Governance Kodex eine der beiden folgenden Regelungsoptionen wählen.</p> <p>a) Die Gesellschafterversammlung soll die jeweilige Gesamtvergütung der einzelnen Mitglieder des Geschäftsführungsorgans festlegen. Das Aufsichtsorgan bzw. sein Ausschuss, der das Vergütungssystem des Unternehmens berät, soll der Gesellschafterversammlung seine Vorschläge unterbreiten. Die Gesellschafterversammlung soll das Vergütungssystem für das Geschäftsführungsorgan beschließen und regelmäßig überprüfen.</p> <p>b) Das Aufsichtsorgan soll die jeweilige Gesamtvergütung der einzelnen Mitglieder des Geschäftsführungsorgans festlegen. Soweit ein Ausschuss des Aufsichtsorgans das Vergütungssystem des Unternehmens berät, soll er dem Aufsichtsorgan seine Vorschläge unterbreiten. Das Aufsichtsorgan soll als Gesamtgremium das Vergütungssystem für das Geschäftsführungsorgan beschließen und regelmäßig überprüfen.</p>
114	<p>Es soll für den spezifischen Unternehmens- und Entscheidungskontext geprüft werden, ob die Vergütung eines Mitglieds des Geschäftsführungsorgans neben fixen auch variable Bestandteile enthalten soll.</p>
115	<p>Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung sollen insbesondere die Aufgaben des jeweiligen Mitglieds des Geschäftsführungsorgans, die wirtschaftliche Lage, der nachhaltige Erfolg und die Zukunftsaussichten des Unternehmens unter Berücksichtigung seines Vergleichsumfelds sein. Kriterien für die Angemessenheit variabler Vergütungsbestandteile, soweit diese enthalten sind, sollen die persönliche Leistung des jeweiligen Mitglieds des Geschäftsführungsorgans und die Leistung des Geschäftsführungsorgans als Gesamtorgan sein.</p>
116	<p>Kriterium für die Angemessenheit der Vergütung soll auch die Üblichkeit der Vergütung unter Berücksichtigung der Vergütungsstruktur, die ansonsten in dem Unternehmen gilt, sein. Hierbei soll das Aufsichtsorgan das Verhältnis der Vergütung des Geschäftsführungsorgans zur Vergütung des oberen Führungskreises und der Belegschaft insgesamt auch in der zeitlichen Entwicklung berücksichtigen, wobei das Aufsichtsorgan für den Vergleich festlegt, wie der obere Führungskreis und die relevante Belegschaft abzugrenzen sind. Die Vergütungsstruktur soll auch im Vergleichsumfeld betrachtet werden.</p>
117	<p>Soweit eine Entscheidung für variable Vergütungsbestandteile getroffen wurde, sollen diese einmalige sowie/ oder jährlich wiederkehrende und insbesondere an den nachhaltigen Erfolg des Unternehmens gebundene Komponenten sowie auch Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung und Risikocharakter enthalten. Sowohl positiven als auch negativen Entwicklungen soll bei der Ausgestaltung der variablen Vergütungsbestandteile Rechnung getragen werden.</p>
121	<p>Bei der Neu- oder Wiederbestellung und bei Änderungen des Anstellungsvertrags von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans soll das für die Bestellung bzw. Anstellung zuständige Organ für eine vertragliche Zustimmungserklärung dieser Mitglieder zur Offenlegung ihrer Bezüge Sorge tragen.</p>

Anlage 5: Regelungen des D-PCGM zur Vergütungsentscheidung der Top-Managementmitglieder