

# NUTZUNG DES DEUTSCHEN PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE-MUSTERKODEX IN GEBIETS- KÖRPERSCHAFTEN

## BEFUNDE UND ZUKUNFTSCHANCEN

Prof. Dr. Ulf Papenfuß  
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy  
Zeppelin Universität Friedrichshafen



Studie vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen für die arf GmbH:



**Studie vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen für die arf GmbH:**

Die Erstellung dieser Studie wurde von der „arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH“ gefördert, die sich als Managementberatung für den öffentlichen Dienst auf die Beratung öffentlicher Kunden in Bund, Ländern und Kommunen sowie ihrer Unternehmen und Beteiligungen, Kirchen und gemeinnützigen Einrichtungen (Non-Profit-Organisationen) konzentriert ([www.arf-gmbh.de](http://www.arf-gmbh.de)).



**Autoren:**

Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Inhaber des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen

Maximilian Haas

Wiss. Mitarbeiter, Lehrstuhl für Public Management & Public Policy Zeppelin Universität Friedrichshafen

**Bitte zitieren als:**

Papenfuß, U./Haas, M. (2020): Nutzung des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex in Gebietskörperschaften: Befunde und Zukunftschancen, Friedrichshafen.

**Kontakt:**

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Zeppelin Universität (ZU) Friedrichshafen

Am Seemooser Horn 20

88045 Friedrichshafen

Tel.: 07541 6009 1442

[puma@zu.de](mailto:puma@zu.de)

[puma.zu.de](http://puma.zu.de)

Studienprogramme der ZU (u.a. „Public Management & Digitalisierung“): [zu.de/studium-weiterbildung](http://zu.de/studium-weiterbildung)

**ZU|kunftssalon Public Corporate Governance:** 09./10. September 2021 an der Zeppelin Universität (ZU) Friedrichshafen. Weitere Informationen unter: [www.puma.zu.de](http://www.puma.zu.de)

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
1. Motivation und Ziel der Studie.....	4
2. Grundsachverhalte und Definitionen.....	7
2.1 Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement.....	7
2.2 Erfordernisse und Chancen eines Public Corporate Governance Kodex (PCGK).....	8
2.3 Comply-or-explain Prinzip als zentraler Wirkungsmechanismus für einen PCGK.....	9
3. Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM).....	10
3.1 Bedarf und Chancen.....	10
3.2 Konsultationsverfahren zur Entwicklung des D-PCGM.....	12
3.2.1 Entwicklungsprozess.....	12
3.2.2 Methodik und Befunde der Konsultationsbefragung.....	15
4. Einordnung der Befunde der Umsetzungsstudie zum D-PCGM aus wissenschaftlicher Perspektive.....	18
4.1 Relevanz & Vorgehen der Umsetzungsstudie.....	18
4.2 Einordnung der übergreifenden Befunde aus wissenschaftlicher Perspektive.....	19
4.3 Einordnung zum comply-or-explain Prinzip für ein vollumfängliches Verständnis und eine richtige Anwendung.....	25
4.4 Einordnung der Befunde zur Reflexion des Personalbedarfs.....	27
5. Vorschlag für eine Prozessgestaltung für die Einführung oder Evaluation von situationsgerechten PCGKs in den jeweiligen Gebietskörperschaften.....	29
6. Fazit und Ausblick.....	32
Literaturverzeichnis.....	34
Anlage: Einladung und Informationen zum ZU kunftssalon Public Corporate Governance.....	37

## 1. Motivation und Ziel der Studie

Öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen sind nach einschlägigen Statistiken von zentraler Relevanz für das demokratische Gemeinwesen und die Daseinsvorsorge sowie ein wichtiger Wettbewerbsfaktor für den Standort Deutschland. „Good Governance“ und eine verantwortungsvolle Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen sind für den Staat und die Gesellschaft auf allen föderalen Ebenen von besonderer Bedeutung (Papenfuß, 2019a; Statistisches Bundesamt, 2019).

Die hohe gesellschaftspolitische und ökonomische Bedeutung von Public Corporate Governance ist durch empirische Studien belegt. Weltweit erwirtschaften öffentliche Unternehmen ca. 10% des globalen BIP (Grossi, Papenfuß, & Tremblay, 2015). Derzeit gibt es nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2019) in Deutschland ca. 18.000 öffentliche Unternehmen, in denen auf kommunaler Ebene mehr als die Hälfte der öffentlich Beschäftigten tätig sind. Der erwirtschaftete Umsatz liegt bei über 300 Milliarden Euro, über 50 Prozent der Investitionen der öffentlichen Hand erfolgen hier über öffentliche Unternehmen; fast 60 Prozent der Verschuldung der öffentlichen Hand liegt in den Auslagerungen und nicht im Kernhaushalt (Statistisches Bundesamt, 2019). Öffentliche Unternehmen übernehmen wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge und im Feld kritischer Infrastruktur.

Dem öffentlichen Beteiligungsmanagement und der Public Corporate Governance wird vor dem Hintergrund der großen Relevanz öffentlicher Unternehmen für die öffentliche Daseinsvorsorge und für die Implementation politischer Maßnahmen große Bedeutung zugewiesen (Ahrend, 2020; Brixner, 2019; Deutscher Städtetag, 2017; Grossi et al., 2015; OECD, 2015; Papenfuß, Maier, & Keppeler, 2019).

Mittlerweile haben neben dem Bund viele Kommunen und Bundesländer insgesamt etwa 50 Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) mit dem Ziel eingeführt, die Steuerung, Überwachung, Leitung und Transparenz von öffentlichen Unternehmen weiter zu verbessern (Papenfuß, 2019b). Vorherrschend wird die Auffassung vertreten, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – nützliche Beiträge zur Verbesserung der Public Corporate Governance leisten kann.<sup>1</sup> Trotz der vergleichbaren Erforderlichkeiten im Bereich der Public Corporate Governance weisen die PCGKs sehr große Unterschiede sowie erheblichen Qualitätsdefizite auf. Dies wird den Anforderungen und gesteckten Zielen nicht hinreichend gerecht. Zahlreiche einschlägige Akteure/-innen haben die Uneinheitlichkeit der PCGKs und das Auseinanderdriften von Grundsätzen verantwortungsvoller Unternehmensleitung/-überwachung kritisiert und die Entwicklung eines Public Corporate Governance-Musterkodex empfohlen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe für eine Übersicht mit Zitaten: Papenfuß, 2013b, S. 100 und die Übersicht auf der Internetseite des D-PCGM [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

<sup>2</sup> Vgl. unter anderem Budäus & Srocke, 2003, S. 99; Ellerich et al., 2009, S. 208; Harms, 2008, S. 163; Papenfuß, 2013, S. 267 ff.; Ruter, 2008, S. 170; Ruter & Müller-Marqués Berger, 2005, S. 464; Treuner, 2005, S. 49 sowie die Zitate auf der Internetseite [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

Vor diesem Hintergrund wurde Anfang 2020 der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) veröffentlicht (Expertenkommission D-PCGM, 2020).<sup>3</sup> Er 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 soll ein fundiert ausgearbeitetes Unterstützungsangebot für Akteursgruppen sein, die in Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen mit der Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK betraut sind.

Die Veröffentlichung des D-PCGM hat eine hohe Resonanz erzeugt. Beispielsweise gab es eine hochkarätige Medienberichterstattung, u.a. in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zur Einführung oder dem Handelsblatt zur Empfehlung des Deutschen Städtetages zum D-PCGM.<sup>4</sup> In diesem Kontext erklärte Michael Ebling, Oberbürgermeister der Stadt Mainz und Präsident des Verbands Kommunaler Unternehmen (VKU), im Handelsblatt: „Die Zeit ist reif. Es ist im Interesse aller Beteiligten und auch der zu Recht kritischen Öffentlichkeit, dass gerade bei öffentlichen Unternehmen klare und nachvollziehbare Standards und Regeln gelten“. Daneben begrüßt auch Rolf Nonnenmacher, Vorsitzender der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex, die Entscheidung des Deutschen Städtetages, den D-PCGM zu empfehlen: „Ich kann die Idee und den Lösungsansatz des [D-PCGM] nur begrüßen. Der Nutzen einer effektiven Corporate Governance ist für kommunale Unternehmen so evident wie für die Börsenunternehmen.“

Weiter hat die Expertenkommission D-PCGM bereits eine Reihe von unterstützenden Stellungnahmen von einschlägigen Institutionen wie dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) erhalten. Zudem gab es zahlreiche Meldungen von einschlägigen Organisationen, wie etwa dem Institut der Rechnungsprüfer (IDR).<sup>5</sup> In der Fachliteratur wurde der D-PCGM auf Platz 1 unter den Top-Themen für öffentliche Unternehmen im Jahr 2020 gesetzt (Regierer & Dittmann, 2020).

Die Einbeziehung des D-PCGM kann bei der Einführung und Evaluation eines gebietskörperschaftseigenen PCGK zur Erreichung der Ziele der politisch-demokratischen Steuerung sowie einer verantwortungsvollen Ausgestaltung der Public Corporate Governance als erforderlich und nützlich angesehen werden.<sup>6</sup> Das Thema PCGK gehört gerade aktuell mit Blick auf die COVID-19 Pandemie in jedem Gemeinderat/Stadtrat bzw. Landtag mit Synergien zu Alltagsnotwendigkeiten auf die Tagesordnung. Bei der Bewältigung der Folgen der COVID-19 Pandemie, kann das Instrument PCGK bspw. zu einer stärker integrierten Steuerung und Koordination von Verwaltung und öffentlichen Unternehmen, bei Überlegungen zur Kompensierung von

---

<sup>3</sup> Weiterführende Informationen zur Expertenkommission D-PCGM sowie die Möglichkeit zum Download des D-PCGM finden Sie auf [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

<sup>4</sup> Frankfurter Allgemeinen Zeitung Ausgabe vom 07.01.2020, S. 22; Handelsblatt Ausgabe vom 14.10.2020, S. 20 f.

<sup>5</sup> Die Expertenkommission D-PCGM hat die interessierte Öffentlichkeit eingeladen, zur aktuellen Fassung des D-PCGM schriftliche Stellungnahmen zu verfassen. Für eine Übersicht der Stellungnahmen, die der Expertenkommission zur Veröffentlichung auf der Internetseite bereits zugesandt worden sind siehe: [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

<sup>6</sup> Vgl. unter anderem Budäus & Srocke, 2003, S. 99; Ellerich et al., 2009, S. 208; Harms, 2008, S. 163; Papenfuß, 2013, S. 267 ff.; Ruter, 2008, S. 170; Ruter & Müller-Marqués Berger, 2005, S. 464; Treuner, 2005, S. 49 sowie die Zitate auf der Internetseite [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

Haushaltsengpässen oder zu diskutierten Rekommunalisierungen/Verstaatlichungen an Bedeutung beitragen. Es wäre daher zu begrüßen, wenn die jeweiligen Stadt-/Gemeinderäte und Landtage das Thema zeitnah auf ihre Tagesordnung setzen würden.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, Ergebnisse einer deutschlandweiten Befragung zu Chancen des D-PCGM zu veranschaulichen sowie ergänzende Perspektiven zu Befunden einer von der arf GmbH durchgeführten Umsetzungsstudie zum D-PCGM aufzuzeigen. Hieraus abgeleitet sollen Zukunftschancen dargelegt und ein Vorschlag für eine Prozessgestaltung für die Einführung oder Evaluation von situationsgerechten PCGKs in den jeweiligen Gebietskörperschaften unterbreitet werden.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Nachfolgend (Abschnitt 2) werden Grundsachverhalte und Definitionen erläutert. Anschließend werden in Abschnitt 3 Bedarfe und Chancen des D-PCGM dargelegt sowie auf den Entwicklungsprozess und die zentralen Befunde der Konsultationsbefragung zur Entwicklung des D-PCGM eingegangen. Dann werden in Abschnitt 4 die Befunde einer von der arf GmbH durchgeführten Umsetzungsstudie aus wissenschaftlicher Perspektive eingeordnet. In Abschnitt 5 wird ein Vorschlag für eine Prozessgestaltung für die Einführung oder Evaluation von situationsgerechten PCGKs in den jeweiligen Gebietskörperschaften vorgelegt. Abschnitt 6 schließt mit einem Fazit und Ausblick.

---

## 2. Grundsachverhalte und Definitionen

### 2.1 Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement

Public Corporate Governance bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbständiger Wirtschaftsführung (Papenfuß, 2019b). Ebenso schließt die Public Corporate Governance die Umsetzung bzw. die praktizierte Steuerung, Leitung und Aufsicht bzw. Verhaltensweise von Akteure/-innen ein (Papenfuß, 2019b; Ruter & Müller-Marqués Berger, 2005; Schedler, Müller, & Sonderegger, 2016). Vereinfachend befasst sich Public Corporate Governance mit „Spielregeln guter Organisationsführung“ und der „praktizierten Spielweise“.

Public Corporate Governance betrachtet sowohl die (externe) Steuerung und Überwachung von Organisationen mit selbständiger Wirtschaftsführung durch die politischen Organe einer Gebietskörperschaft und die Verwaltung als auch die Leitung in den Organisationen. Die Befassung mit Public Corporate Governance ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, da Studien in diesem Bereich nach wie vor gravierende Probleme und unausgeschöpfte Chancen zeigen (Vgl. für eine Übersicht Papenfuß, 2019b).

In der Debatte um Staats- und Verwaltungsmodernisierung kann eine entsprechende Ausgestaltung der Public Corporate Governance zahlreiche Anstöße geben und zu weiteren Entwicklungen beitragen. Public Corporate Governance darf angesichts der Herausforderungen und Potenziale als Schlüsselthema für den Staat bezeichnet werden (Papenfuß, 2020).

Public Corporate Governance besitzt besondere Relevanz für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in qualitätsgerechter, wirtschaftlicher und nachhaltiger Form. Öffentliche Unternehmen und ihre Governance sind von großer Bedeutung für die großen gesellschaftlichen Themen wie der digitalen Transformation (z.B. Shared Service Center in öffentlichen Unternehmen oder Digitalunternehmen), Bekämpfung gesellschaftlicher Ungleichheiten (zentrales Leistungsangebot, Vorbildfunktion), Umwelt- und Klimaschutzziele (z.B. Kennzahlen in Zielvereinbarungen, Berichtsansforderungen), Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, Personalgewinnung/-bindung von (angehenden) Führungskräften (z.B. integriertes Personalmanagement) oder der Bewältigung der „Corona-Krise“ (Haushaltsengpässe mit neuralgischen Governanceproblemen; ordnungspolitische Diskussionen um Verstaatlichungen/Rekommunalisierungen).

Mit den Begriffen Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement besitzt die Public Corporate Governance sehr hohe Schnittmengen; teilweise werden die Bezeichnungen auch synonym verwendet. Public Corporate Governance kann als der rechtliche und regulative Ordnungsrahmen verstanden werden, innerhalb dessen sich Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement bewegen (Papenfuß, 2019b). Die Definition von Public Corporate Governance schließt Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement ein. Mit Beteiligungssteuerung werden vielfach die Aufgaben und Tätigkeiten des politisch zuständigen Organs und der Verwaltungsspitze bezeichnet (z.B. Deutscher Städtetag, 2017). Bestandteil der Beteiligungssteuerung ist u. a. die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion wie z. B. organisationspolitische Überlegungen und die Entwicklung strategischer Ziele. Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Beteiligungs-

steuerung durch Entscheidungsvorbereitung/-kontrolle. Hierbei lassen sich mit Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung drei Aufgabenfelder klassifizieren.

## 2.2 Erfordernisse und Chancen eines Public Corporate Governance Kodex (PCGK)

In Deutschland wurden seit dem Jahr 2005 von Kommunen, Bundesländern und Bund zahlreiche unterschiedliche PCGKs etabliert. Ein PCGK spielt im Gesamtkonzept der Public Corporate Governance eine besondere Rolle. Er soll eine Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung von und in öffentlichen Unternehmen und Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung sein, die sich in der Praxis und nach wissenschaftlichen Analysen einschlägig bewährt haben. Vorherrschend wird die Auffassung vertreten, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche Beiträge für die Public Corporate Governance leisten kann (Budäus & Srocke, 2003; Cuomo, Mallin, & Zattoni, 2016; Papenfuß & Schmidt, 2020).<sup>7</sup>

Mit seinen Regelungen spricht er viele einzelne Felder und Instrumente im Feld der Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement an. Die Potenziale eines PCGK werden bei Betrachtung der Vielzahl der von einem PCGK erfüllbaren Funktionen deutlich. Übergreifend wird einem Corporate Governance Kodex die Ordnungs-, Kommunikations- und Verhaltenssteuerungsfunktion zugewiesen.

Im Sinne der **Kommunikationsfunktion** soll ein PCGK die Grundcharakteristika des Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und so verständlich machen. Diese Aufgabe lässt sich auch als Erklärungsfunktion bezeichnen. Ein PCGK liefert demnach für alle beteiligten Akteure/-innen eine erklärende Übersicht zu allen besonders wichtigen gesetzlichen und nicht gesetzlichen Bestimmungen, indem der PCGK bspw. einschlägige Paragraphen nennt. Dies soll die Kenntnisse über Rechte, Pflichten, Zuständigkeiten und Abläufe verbessern und zu einem besseren Gesamtverständnis des durch eine Vielzahl von Bestimmungen bestimmte Corporate Governance System beitragen (Papenfuß, 2013a).

Eine **Ordnungsfunktion** erfüllt der PCGK, indem er regelmäßig auftretende Governancefragen, Unklarheiten oder Lücken mit Empfehlungen und Anregungen gezielt adressiert, die über das Gesetz hinausgehen, und damit unterstützende Hinweise gibt. Empfehlungen und Anregungen eines PCGK formulieren gesetzesausfüllende Regelungen zur Nutzung verschiedener durch das Gesetz offenbleibender Handlungsräume. Zuvor ungeschriebene Regeln können transparent gemacht, Maßstäbe pflichtgemäßer Unternehmensleitung/-überwachung ausdifferenziert und Hilfestellung für die Gestaltung der Corporate Governance gegeben werden (Raiser, 2010, S. 29; Siebart, 2006, S. 232).

Daneben wird in der Literatur eine **Verhaltenssteuerungsfunktion** genannt, welche die Beteiligten zu angestrebten Handlungen anleiten soll (Budäus & Srocke, 2003, S. 91).

---

<sup>7</sup> Vgl. für eine Übersicht zu Zitaten von zahlreichen Akteuren/-innen: Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden, S.100 sowie die Zitate auf der Internetseite [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

Zusammenfassend lassen sich die Ziele und Potenziale eines PCGK wie folgt zusammenfassen:

- Rollenkonformes Verhalten bei den beteiligten Akteure/-innen,
- Einhaltung von vordefinierten Entscheidungsabläufen bei den beteiligten Akteure/-innen,
- Anforderungsgerechte Mandatsbetreuung,
- Klare Standards und Regelungen für die Beteiligungssteuerung und Unternehmensführung/-aufsicht,
- Klare Festlegung der Rolle der jeweiligen Gebietskörperschaft als Gesellschafterin,
- Anforderungsgerechter Informationsaustausch und anforderungsgerechte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Unternehmen und Verwaltung,
- Gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung in den öffentlichen Unternehmen,
- Anforderungsgerechte Zusammenarbeit zwischen dem Aufsichtsorgan und dem Geschäftsführungsorgan,
- Qualität, Effizienz und Professionalität im öffentlichen Beteiligungsmanagement,
- Nachhaltige Sicherung des öffentlichen Interesses und einer Ausrichtung der öffentlichen Unternehmen am öffentlichen Auftrag,
- Zielerreichung (Effektivität) und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben,
- Vertrauen in Politik, Verwaltung und öffentliche Unternehmen

### **2.3 Comply-or-explain Prinzip als zentraler Wirkungsmechanismus für einen PCGK**

PCGKs enthalten Empfehlungen, die durch die Verwendung des Wortes „soll“ gekennzeichnet sind. Ein Abweichen von Empfehlungen entsprechend der spezifischen Unternehmenssituation ist möglich und kann im Sinne guter Public Corporate Governance begründet sein. Weichen Unternehmen von den Empfehlungen ab, müssen das Aufsichtsorgan und das Geschäftsführungsorgan entsprechend des comply-or-explain Prinzip dies jährlich in der Entsprechenserklärung veröffentlichen und die Abweichung bzw. die stattdessen gewählte Lösung nachvollziehbar begründen (Budäus & Srocke, 2003; Hartmann & Zwirner, 2015; Papenfuß, 2013b).

Wichtig ist hervorzuheben, dass eine Abweichung von einer Empfehlung nicht als „Mangel“ zu verstehen ist. Die Entscheidung, Empfehlungen nicht zu entsprechen, kann durchaus begründet und ein Ausdruck guter Public Corporate Governance sein. Ein aufgeschlossenes wie fundiertes Verständnis für die Philosophie des comply-or-explain Prinzips und eine konstruktive Abweichungskultur ist in der Praxis von hervorstechender Bedeutung, um die mit einem PCGK verbundenen Potenziale systematisch auszuschöpfen. Bei der Befolgung einzelner Regelungen besteht Flexibilität, aber die Abgabe und Veröffentlichung einer Entsprechenserklärung mit Kurz-begründung von eventuellen Abweichungen ist durch eine Verankerung in der Satzung verbindlich und keine bloße „Absichtserklärung“.

PCGKs können somit deutlich weiterreichende Anforderungen für die Leitung und Überwachung verfassen, die aufgrund der Inflexibilität von Gesetzen darin nicht formulierbar wären. Angesichts der Abweichungsmöglichkeit ist es aufgrund der besonderen Anforderungen in der öffentlichen Wirtschaft machbar, Grundsätze verantwortungsvoller Leitung und Überwachung im Zweifelsfall eher strikter als lockerer zu formulieren.

### 3. Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM)

#### 3.1 Bedarf und Chancen

Deutschlandweite Analysen von PCGKs zeigen in allen zentralen Regelungsfeldern erhebliche Gestaltungsunterschiede. Dies betrifft sowohl die konzeptionellen Grundsätze in den Kodizes als auch die praktischen Vorgehensweisen. Beispiele dafür sind etwa Verantwortlichkeiten und Abläufe bei der Entwicklung von Unternehmensstrategien und -zielen, der Zielvereinbarung zwischen Gebietskörperschaft und Geschäftsführungen, den Berichtsinhalten der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat sowie der Vermeidung und Offenlegung von Interessenkonflikten (Papenfuß, 2013b). Zahlreiche Autorinnen und Autoren haben die Uneinheitlichkeit von PCGKs kritisiert und die Entwicklung des D-PCGM empfohlen (Budäus & Srocke, 2003; Papenfuß, 2017).<sup>8</sup>

Sowohl für börsennotierte Unternehmen mit der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex als auch für Familienunternehmen wurden hochrangige Kommissionen zur Entwicklung und Evaluation der jeweiligen Corporate Governance Kodizes gebildet. Für die Public Corporate Governance bestand hier ein relevanter, drängender und nicht anderweitig abgedeckter Bedarf.

Im Vergleich zum Deutschen Corporate Governance Kodex für börsennotierte Unternehmen und der hierfür zuständigen Regierungskommission gibt es in der Public Corporate Governance zahlreiche Besonderheiten. So ist u.a. das Feld „Gesellschafter“ mit den politischen Organen und dem Organisationselement Beteiligungsmanagement komplett anders zu gestalten als im Feld für börsennotierte Unternehmen und zahlreiche Aspekte von demokratischer Legitimation in Governance- und Steuerungsprozessen müssen berücksichtigt werden. Auch in zahlreichen anderen Feldern sind aufgrund des konstitutiven öffentlichen Zwecks und der Ausrichtung der Unternehmen am öffentlichen Auftrag spezifische situationsgerechte Regelungen erforderlich.

Der 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 (Expertenkommission D-PCGM, 2020). Für Akteursgruppen in Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen, die mit der Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK betraut sind, soll der D-PCGM als ein fundiert ausgearbeitetes Unterstützungsangebot dienen. Bei der gemeinschaftlichen Erarbeitung von Regelungen vor Ort in den jeweiligen Gebietskörperschaften soll der D-PCGM gezielt für Vergleiche und als Diskussionsbasis genutzt werden (siehe Abbildung 1).

Für den D-PCGM kann der Begriff „Muster“ im Sinne einer Leitlinie oder einer Vorlage oder auch als Handreichung und „Instrumentenkasten“ verstanden werden. Er ist nicht als Ersatz für den PCGK einer Gebietskörperschaft vorgesehen, der jeweils vor Ort entwickelt und vom zuständigen politischen Gremium (z.B. Stadtrat, Landtag) verabschiedet wird. Er dient vielmehr als

---

<sup>8</sup> Vgl. zusätzlich eine Übersicht bei Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden und die Übersicht auf der Internetseite des D-PCGM [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

systematisch entwickelte Unterstützung für die Erarbeitung bzw. Überarbeitung eines für die jeweilige Gebietskörperschaft als situationsgerecht empfundenen PCGK.

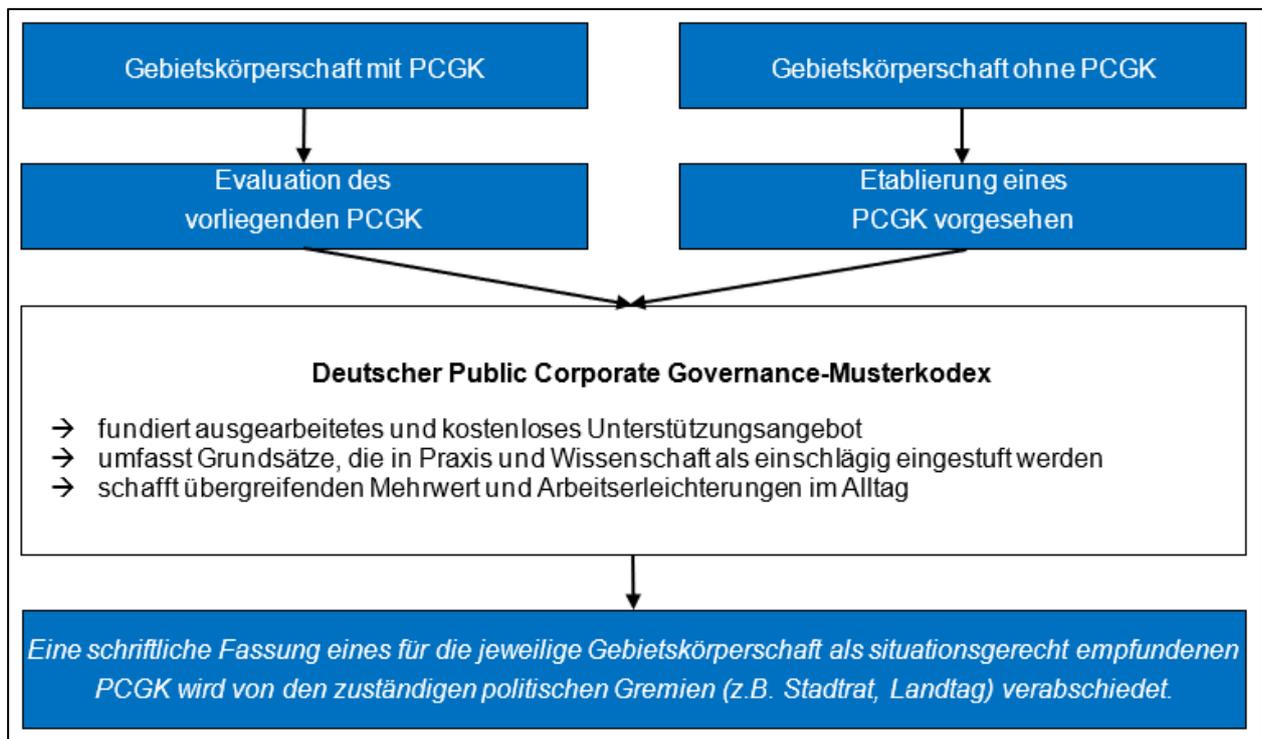


Abbildung 1: Nutzungsmöglichkeiten des D-PCGM für die Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK

Durch die fundierte Herleitung soll der D-PCGM übergreifenden Mehrwert und Arbeitserleichterungen im Alltag bieten. Ziele sowie ganzheitliche und individuelle Vorteile sind:

- Unterstützung bei der Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK;
- Hilfreiche und nützliche Beiträge für einen Austausch im Arbeitsalltag zur kontinuierlichen;
- Weiterentwicklung der Public Corporate Governance sowie Impulse zu möglichen Herangehensweisen an zahlreiche Governancefragen für alle mit der Thematik befassten Akteursgruppen mit dem Ziel einer nachhaltigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben;
- Bündelung von Erfahrungen und Kompetenzen sowie fundierte und neutrale Grundlage für die Diskussion und Etablierung von anforderungsgerechten Regelungen in dem Public Corporate Governance Kodex einer Gebietskörperschaft;
- Arbeitserleichterungen und Zeitersparnisse für verschiedene Personen und Personengruppen in den Gebietskörperschaften und Unternehmen;
- Beitrag zu einem rollenkonformen Verhalten zwischen Gesellschaftern und Unternehmen im Sinne der öffentlichen Aufgabenerfüllung bei jeweiligen Freiheitsgraden;
- Übergreifende Stärkung des Bewusstseins für verantwortungsvolle Public Corporate Governance und des gerechtfertigten Stellenwerts des Themas in der gesellschaftspolitischen Diskussion;
- Beitrag zur Stärkung des Vertrauens von Bürgerinnen und Bürgern in die öffentliche Hand und öffentliche Unternehmen;

- Beitrag zur Stärkung des Vertrauens von Gesellschaftern und Investoren sowie von den Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen in die öffentliche Hand

Abbildung 2 gibt einen ergänzenden Überblick zu einem Auszug von Nutzungsgruppen, die den D-PCGM sowohl in Gebietskörperschaften mit PCGK als auch in Gebietskörperschaften ohne PCGK nutzen können.

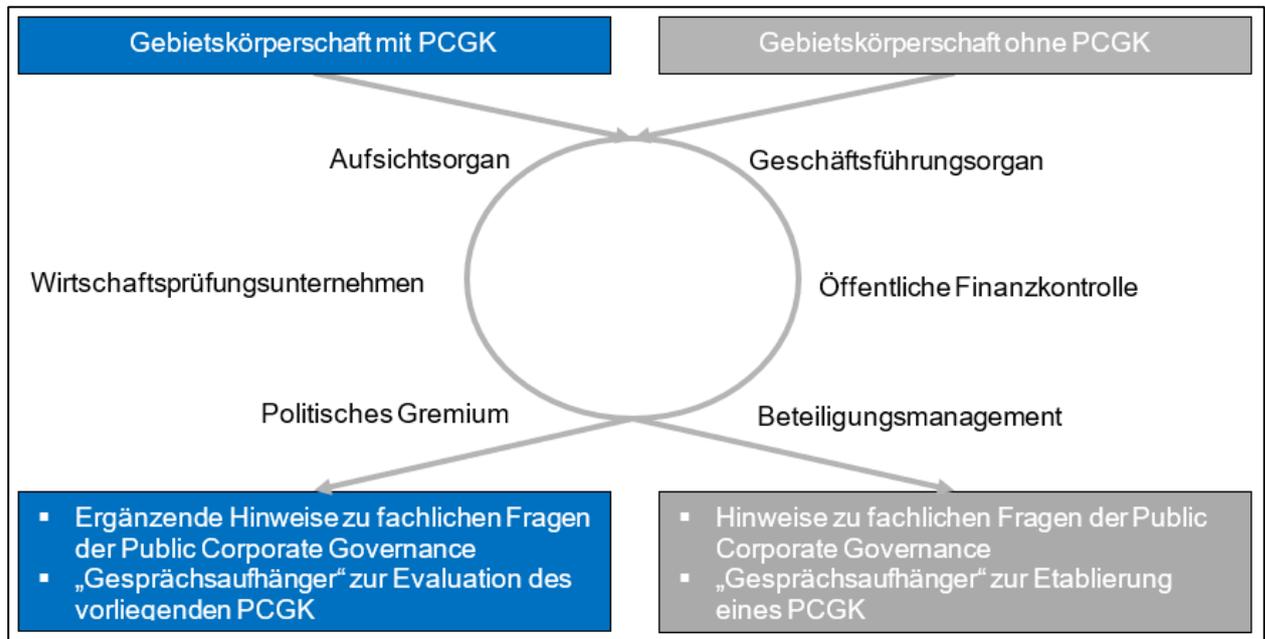


Abbildung 2: Darstellung der Verwendungsmöglichkeiten des D-PCGM für ausgewählte Nutzungsgruppen in Gebietskörperschaften mit und ohne PCGK

## 3.2 Konsultationsverfahren zur Entwicklung des D-PCGM

### 3.2.1 Entwicklungsprozess

Im Folgenden wird zum Hintergrundverständnis für den D-PCGM der Prozess zur Entwicklung in chronologischer Reihenfolge und stichpunktartig veranschaulicht:

- Seit 2016 wurde verstärkt der Bedarf an Prof. Dr. Ulf Papenfuß herangetragen den Prozess zur Entwicklung des D-PCGM „aus der Praxis für die Praxis“ als Universitätsprofessor im Fachgebiet mit wissenschaftlicher Unabhängigkeit zu initiieren und koordinieren.
- Seitdem wurden auf verschiedenen Tagungen und Konsultationsveranstaltungen in Zusammenarbeit zwischen Prof. Dr. Ulf Papenfuß und verschiedenen Akteure/-innen die einschlägigen Forderungen und Potenziale vorgestellt sowie Perspektiven für neue Wege zur Erstellung des D-PCGM aufgezeigt.
- In der Zeit von Anfang April bis Ende Juni 2019 wurde unter großer Beteiligung eine deutschlandweite Konsultationsbefragung durchgeführt (siehe hierzu Kapitel 3.2.2.) Zur gleichen Zeit wurde ein offener Arbeitskreis gebildet und erste Vorbereitungen zur Erarbeitung des D-PCGM getroffen.

- Im Rahmen des Konsultationsverfahrens fand am 19. und 20. September 2019 der ZU|kunftssalon Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex an der Zeppelin Universität (ZU) in Friedrichshafen statt. Im Zuge der Veranstaltung wurde im Plenum die „Friedrichshafener Erklärung“ zu Erfordernissen und Chancen des D-PCGM verabschiedet (Papenfuß, 2019).<sup>9</sup>
- Das Feedback des Konsultationsverfahrens wurde in die Entwicklungen des D-PCGM aufgenommen und im Januar 2020 der D-PCGM durch die Expertenkommission D-PCGM veröffentlicht.<sup>10</sup>
- Von Januar bis Oktober 2020 war die interessierte Öffentlichkeit eingeladen, zum D-PCGM schriftliche Stellungnahmen zu verfassen. Die Stellungnahmen wurden von der Expertenkommission D-PCGM in die weiteren Erörterungen aufgenommen und im weiteren Verlauf auf der Internetseite des D-PCGM veröffentlicht.
- Im Frühjahr und Herbst 2020 wurden Austausche und Diskussionen innerhalb der Expertenkommission D-PCGM sowie mit der Öffentlichkeit zum D-PCGM und den eingegangenen Stellungnahmen durchgeführt.
- Am 14./15. September 2020 fand der ZU|kunftssalon Public Corporate Governance an der Zeppelin Universität (ZU) in Friedrichshafen statt. Die Veranstaltung behandelte übergreifende Fragen aus dem Bereich Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement. Sie diente aber auch als Konsultationsveranstaltung der Expertenkommission D-PCGM und bot die Möglichkeit, mit einzelnen Mitgliedern der Expertenkommission D-PCGM in den Austausch zu treten. Zudem konnten auch hier Impulse für die Evaluation des D-PCGM eingebracht werden.<sup>11</sup>
- Nach Abschluss des Konsultationsverfahrens 2020 soll im Januar 2021 eine zweite Fassung des D-PCGM veröffentlicht werden.

Die Expertenkommission D-PCGM hat die interessierte Öffentlichkeit eingeladen, zur aktuellen Fassung des D-PCGM schriftliche Stellungnahmen zu verfassen.<sup>12</sup> Auszüge aus einer Auswahl bislang eingegangener Stellungnahmen sowie Stellungnahmen, die von entsprechenden Akteursgruppen veröffentlicht wurden, werden in Tabelle 1 dargestellt.

---

<sup>9</sup> Die „Friedrichshafener Erklärung zu Erfordernissen und Chancen des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex“ kann auf folgender Internetseite heruntergeladen werden: [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

<sup>10</sup> Der D-PCGM ist hier auf der Internetseite der Expertenkommission D-PCGM in deutscher und englischer Sprache abrufbar: [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

<sup>11</sup> Weitere Informationen finden Sie auf der Veranstaltungsseite: [zu.de/zukunftssalon](http://zu.de/zukunftssalon)

<sup>12</sup> Stellungnahmen werden an [kontakt@pcg-musterkodex.de](mailto:kontakt@pcg-musterkodex.de) erbeten.

<b>Zitate aus einzelnen Stellungnahmen zum D-PCGM<sup>13</sup></b>
<p>Deutscher Städtetag (Beschluss des Präsidiums in seiner 432. Sitzung am 22. September 2020 in Mannheim):</p> <p><i>„Das Präsidium hält ein effektives Beteiligungsmanagement in den Städten für unverzichtbar. Klare Regelwerke bilden die Grundlage für die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Stadt und ihren Beteiligungen. Dafür haben die Städte vielfach eigene Kodizes mit Regeln und Standards zur Steuerung, Leitung und Überwachung der Gesellschaften erarbeitet. Solche Regelwerke sorgen für Transparenz. Das Präsidium betont, dass der D-PCGM keinerlei Rechtsverbindlichkeit entfaltet. Er kann bei der Erarbeitung oder Evaluation als Orientierung für das einzelstädtische Regelwerk dienen. Anpassungen an die örtlichen Gegebenheiten sind dabei notwendig.“</i></p>
<p>Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB):</p> <p><i>„Der D-PCGM ist [...] eine Hilfestellung für Städte und Gemeinden und ihre Unternehmen, sich Regeln für „Good Governance“ zu geben. Auch wenn kommunale Unternehmen bereits heute ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung genießen und [...] ein hohes Maß an Transparenz besteht, ist der Musterkodex geeignet, dieses zu verfestigen oder sogar noch auszubauen. Insofern ist der D-PCGM eine hilfreiche Grundlage, um betroffene Unternehmen formal und solide aufzustellen sowie diese präventiv vor Kritik der Vettern- oder Misswirtschaft zu schützen.“</i></p>
<p>Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt):</p> <p><i>„Der D-PCGM ist ein fundiert ausgearbeitetes Unterstützungsangebot für Akteursgruppen, die ein Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen mit der Etablierung eines PCGK oder Evaluation eines bereits vorliegenden PCGK betraut sind. Durch die Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Aufsicht von und in öffentlichen Unternehmen wird den öffentlichen Unternehmen ein praxisorientierter Leitfaden zur Steuerung vorgelegt.“</i></p>
<p>Institut der Rechnungsprüfer (IDR) e.V.:</p> <p><i>„Von Seiten des IDR wird ausdrücklich begrüßt, dass jetzt ein D-PCGM vorliegt. Damit wird Kommunen, die noch keine derartige Regelung haben, eine gute Vorlage an die Hand gegeben, die nur noch an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden muss. Kommunen, die sich bereits einen solchen Kodex gegeben haben, können diesen mit dem D-PCGM vergleichen und das bestehende Regelwerk möglicherweise weiter optimieren.“</i></p>
<p>Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) e.V.:</p> <p><i>„Im öffentlichen Sektor in Deutschland zeichnet sich verstärkt der Trend zu heterogenen Vorschriften ab. Das betrifft [...] auch die Corporate Governance. Jede Initiative, die darauf abzielt, unnötige Abweichungen der Vorgaben in den einzelnen Bundesländern abzubauen, ist zu begrüßen. Insofern würden wir uns freuen, wenn Ihr Projekt zu einer Harmonisierung der Public Corporate Governance Kodizes innerhalb Deutschlands beiträgt.“</i></p>
<p>Arbeitskreis deutscher Aufsichtsrat (AdAR) e.V.:</p> <p><i>„Der D-PCGM und die Diskussion, die dieser auslöst, werden ausdrücklich begrüßt. Das Thema Corporate Governance in Beteiligungsunternehmen bedarf einer stärkeren Betrachtung.“</i></p>
<p>arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH:</p> <p><i>„Insbesondere die aktuelle Krise zeigt verstärkt, welche Expertise und (Re-)Aktionsmöglichkeiten von den Beteiligten gewünscht und gefordert werden. [...] Um sich diesen Herausforderungen angemessen stellen zu können, sind solche Instrumente bedeutsam und richtungsweisend. Ein einheitliches gebietskörperschaftsbezogenes Regelwerk für eine gute Unternehmensführung, welches von allen Beteiligten gleichsam akzeptiert und unterstützt wird, ist hier eine wesentliche Grundvoraussetzung.“</i></p>

Tabelle 1: Zitate aus Stellungnahmen zum D-PCGM

<sup>13</sup> Die Expertenkommission D-PCGM hat die interessierte Öffentlichkeit eingeladen, zur aktuellen Fassung des D-PCGM schriftliche Stellungnahmen zu verfassen. Für eine Übersicht der Stellungnahmen, die der Expertenkommission zur Veröffentlichung auf der Internetseite bereits zugesandt worden sind siehe: [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

### 3.2.2 Methodik und Befunde der Konsultationsbefragung

Der Lehrstuhl für Public Management und Public Policy an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen führte zwischen dem 03.04.2019 und dem 31.08.2019 eine nach wissenschaftlichen Standards entwickelte Konsultationsbefragung (im Folgenden Befragung) durch. Ziel war es, Erfahrungen und Einschätzungen zu PCGKs „aus der Praxis für die Praxis“ aufzunehmen und diese in die Erarbeitung des D-PCGM zu überführen.<sup>14</sup> Deutschlandweit wurden mit Public Corporate Governance befasste Akteurs- und Stakeholdergruppen auf die Befragung aufmerksam gemacht, aus Politik, Parlaments- und Ratsmitglieder aus Bund, Ländern, Städten und Kommunen, die als Aufsichtsratsmitglieder oder als Verantwortliche in öffentlichen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung tätig sind, Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretung, Vorstands-, Geschäftsführungsmitglieder in öffentlichen Unternehmen, Beteiligungsmanagement-, Verwaltungspersonal der öffentlichen Hand sowie aus der öffentlichen Finanzkontrolle. Die Befragung und Einladung um Teilnahme wurde an eine Vielzahl an Akteure/-innen per E-Mail versandt. Zusätzlich wurde in einschlägigen Fachmedien auf die Befragung aufmerksam gemacht.

Insgesamt haben 247 Personen an der Onlinebefragung teilgenommen. Unter den Teilnehmern/-innen sind 168 Vertreter/-innen der öffentlichen Hand (insb. Beteiligungsverwaltung, Kämmerei, Rechnungshof oder Rechnungsprüfungsamt oder Geschäftsführung eines öffentlichen Unternehmens) sowie 79 sonstige Sachkundige (insb. Wissenschaft, Wirtschaftsprüfung oder Beratung). Im Folgenden werden zentrale Ergebnisse der Befragung vorgestellt, die ausschließlich die Erfahrungswerte der Vertreter/-innen der öffentlichen Hand widerspiegeln (im Folgenden als Befragte bezeichnet). Die Befragtengruppe der sonstigen Sachkundigen weist in ihrem Antwortverhalten keine signifikanten Abweichungen auf und wurde bei den statistischen Auswertungen lediglich als Kontrollgruppe berücksichtigt. Unter den Befragten ist die kommunale Ebene (inkl. Stadtstaaten) stärker repräsentiert als die Bundes-/Landesebene. Dies entspricht auch der größeren Anzahl der öffentlichen Unternehmen und der vorliegenden PCGKs auf kommunaler Ebene.

Die Befragten wurden um eine Einschätzung zu den individuellen und ganzheitlichen Chancen eines D-PCGM gebeten. Zusätzlich wurden diejenigen Befragten, in deren Gebietskörperschaft bislang noch kein PCGK vorliegt, befragt, ob in ihrer Gebietskörperschaft über die Einführung eines PCGK diskutiert und sich für die Einführung eines PCGK entschieden wurde. Im Folgenden werden die Befunde dargestellt.

---

<sup>14</sup> In einem ersten Teil wurden den Teilnehmer/-innen Fragen zu Effekten von PCGKs, zu Potenzialen des D-PCGM sowie zur Informationsnutzung bzgl. der Entwicklung von Regelungen im D-PCGM gestellt. In einem zweiten Teil der Befragung wurden den Teilnehmer/-innen vom Lehrstuhl erstellte Synopsen (Vergleichsübersichten) zu Regelungen aus 20 deutschen PCGKs vorgelegt. Hier konnten diejenigen Regelungen ausgewählt werden, die nach den persönlichen Einschätzungen durch ihre Formulierung am ehesten in den D-PCGM aufgenommen werden sollten. Weiter konnten zusätzliche Vorschläge und positive wie negative Erfahrungen eingebracht werden, die aus der Sicht der Teilnehmer/-innen bei der Entwicklung des D-PCGM berücksichtigt werden sollten.

Abbildung 3 zeigt wie die Befragten die vorgelegten Aussagen zu individuellen und ganzheitlichen Chancen eines D-PCGM aus übergreifender Perspektive einschätzen. Die Einschätzung wurde auf einer 5-Punkte-Likert-Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 5 („stimme voll und ganz zu“) vorgenommen. Für den Fall, dass sich die Befragten nicht entscheiden konnten oder wollten, wurde der mittlere Skalenspunkt („teils/teils“) verwendet.<sup>15</sup>

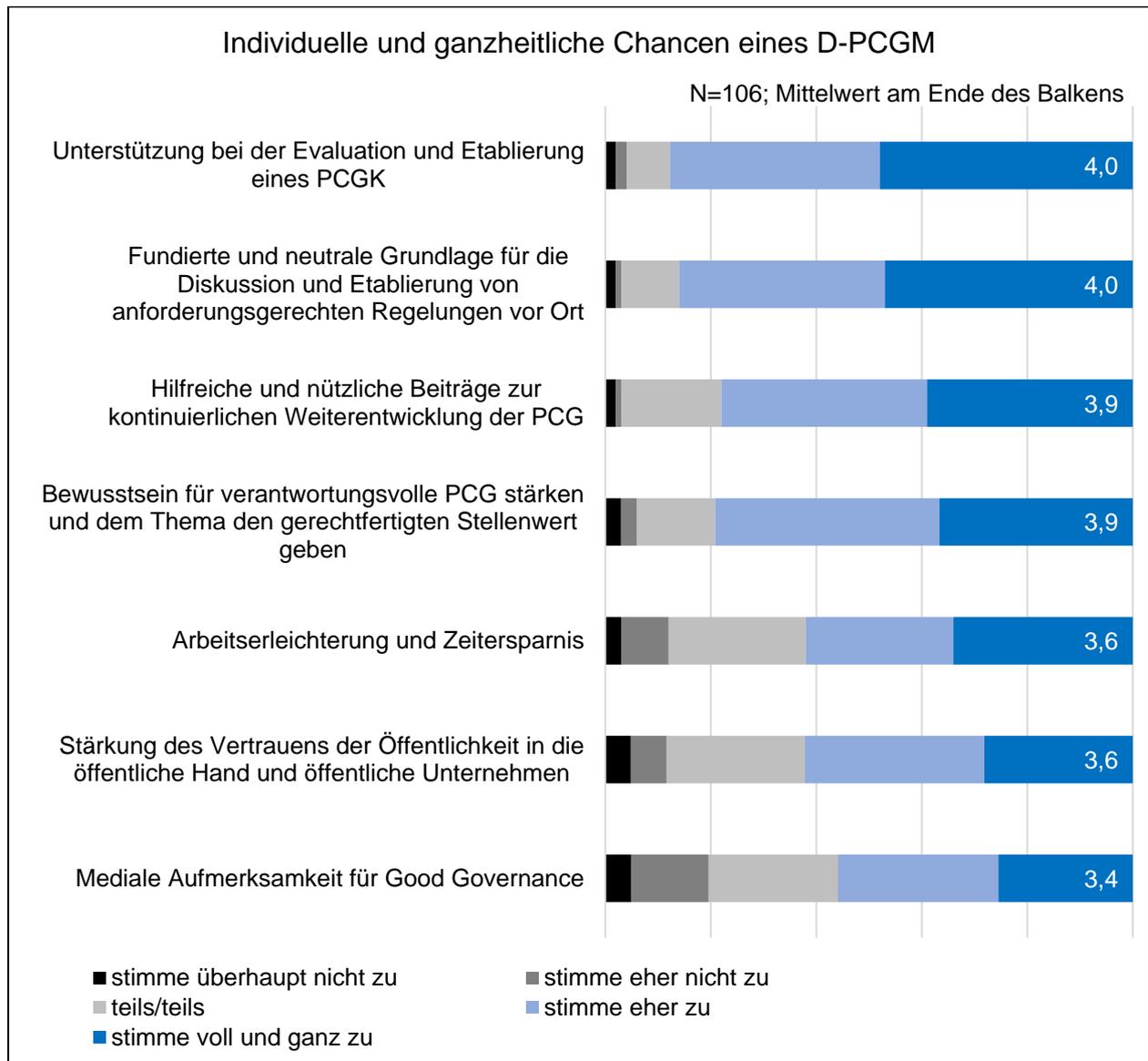


Abbildung 3: Individuelle und ganzheitliche Chancen des D-PCGM

Im Durchschnitt erhalten die Aussagen hohe Zustimmungswerte (3,8). Die größten Chancen des D-PCGM liegen aus Sicht der Befragten darin, als Unterstützung bei der Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK zu dienen (4,0) und durch die Bündelung von Erfahrungen und Kompetenzen eine fundierte und neutrale Grundlage für die Diskussion und Etablierung von anforderungsgerechten Regelungen in dem PCGK der Gebietskörperschaft vor Ort zu fördern (4,0).

<sup>15</sup> Für den Fall, dass sich ein Teilnehmer nicht entscheiden konnte oder wollte, wurde der mittlere Skalenspunkt als Fluchtkategorie („teils/teils“) verwendet.

Auch mit Blick auf die Public Corporate Governance im Allgemeinen sprechen die Befragten dem D-PCGM die Chance zu, hilfreiche und nützliche Beiträge für einen Austausch zur kontinuierlichen Weiterentwicklung – mit dem Ziel eine bestmöglichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu schaffen – zu liefern (3,9) sowie das Bewusstsein für eine verantwortungsvolle Public Corporate Governance übergreifend zu stärken und dem Thema den gerechtfertigten Stellenwert in der Diskussion zu geben (3,9).

Neben der Einschätzung zu den individuellen und ganzheitlichen Chancen eines D-PCGM wurden diejenigen Befragten, in deren Gebietskörperschaft bislang noch kein PCGK vorliegt, befragt, ob in ihrer Gebietskörperschaft über die Einführung eines PCGK diskutiert und sich für die Einführung eines PCGK entschieden wurde (n=83). 36,1 % dieser Befragten gaben an, dass über die Einführung eines PCGK diskutiert und sich für die Einführung eines PCGK entschieden wurde. Von derselben Gruppe der Befragten gaben 54,2 % an, dass in ihrer Gebietskörperschaft noch nicht über die Einführung eines PCGK diskutiert wurde. Die Anzahl der PCGKs in Deutschland dürfte demnach in der Zukunft weiter steigen.

Zusammenfassend liefert die Befragung erstmals empirische Befunde, wonach die von zahlreichen Akteuren/-innen aus der Praxis und Wissenschaft vielfach formulierten individuellen und ganzheitlichen Chancen des D-PCGM aus Sicht der Praxis durchschnittlich positive Zustimmung erfährt. Mit Blick auf die zu erwartende Zunahme an PCGKs in Deutschland und die herausfordernde Identifizierung und Reflexion von Regelungen für einen gebietskörperschaftseigenen PCGK, wäre es nach wie vor vorteilhaft und – trotz der Entwicklungen in jeder Gebietskörperschaft realisierbar – bei der Ersterstellung eines PCGK oder der Überarbeitung eines bereits etablierten PCGK am D-PCGM anzusetzen. Die vor Ort wichtigen Austauschprozesse zu Inhalten eines PCGK – als an sich schon lohnender Prozess (Bewusstseinsbildungsfunktion) – sind im Rahmen der gemeinsamen Reflexion hinsichtlich eventueller Adaptierungen des D-PCGM auf dieser Grundlage gleichermaßen möglich.

Im folgenden Abschnitt werden die Befunde einer von der arf GmbH durchgeführten Umsetzungsstudie, in der mit ausgewählten Gebietskörperschaften in Deutschland die Auswirkungen des D-PCGM analysiert wurden, aus wissenschaftlicher Perspektive eingeordnet. In Ergänzung mit den Befunden aus der Konsultationsbefragung soll so ein umfassendes Bild über die Einschätzungen der Praxis zum D-PCGM abgegeben werden.

---

## 4. Einordnung der Befunde der Umsetzungsstudie zum D-PCGM aus wissenschaftlicher Perspektive

### 4.1 Relevanz & Vorgehen der Umsetzungsstudie

Die arf GmbH analysierte im ersten Halbjahr 2020 im Zuge einer Umsetzungsstudie wie der D-PCGM in der Praxis umgesetzt werden kann, welcher Nutzen damit verbunden ist und welche Maßnahmen von Gebietskörperschaften zur Umsetzung getroffen werden müssen.

Hierfür wurde von der arf GmbH zusammen mit sieben Gebietskörperschaften (im Folgenden Studienteilnehmerinnen) jeweils individuelle Workshops durchgeführt. In den Workshops wurden ausgewählte Regelungen aus dem D-PCGM diskutiert und die für das öffentliche Beteiligungsmanagement notwendigen Instrumente zur Umsetzung der entsprechenden Regelungen in den Methodenfeldern „Fachlichkeit“ (etwa rechtlicher Rahmen, Beteiligungsstrategie), „Organisation“ (etwa Aufgabenprofil und Organisation des Beteiligungsmanagements), „Personal“ (etwa Ressourcen, Qualifizierung) und „IT/Digitalisierung“ (etwa Soft- und Hardware) identifiziert. Im Anschluss wurde jedes der identifizierten Instrumente hinsichtlich der Anwendung und Aktualität bewertet, um abschließend je Methodenfeld den Handlungsbedarf mittels einer Ampelfarbe (grün = kein Handlungsbedarf, gelb = in Teilen Handlungsbedarf, rot = Handlungsbedarf) zu bestimmen.

Aus übergreifender Sicht kann die Auseinandersetzung der arf GmbH mit der von ihr durchgeführten Umsetzungsstudie zum D-PCGM als besonders richtungsweisend und begrüßenswert angesehen werden. Die Studienteilnehmerinnen eröffnen nicht nur für sich, sondern auch für andere Gebietskörperschaften aufschlussreiche Perspektiven zur Umsetzung des D-PCGM und leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Public Corporate Governance in Deutschland. Der Lehrstuhl für Public Management & Public Policy an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen hat die übergreifenden Befunde übermittelt bekommen, um diese aus wissenschaftlicher Sicht zu analysieren. An der Durchführung und Planung der Umsetzungsstudie waren Prof. Dr. Ulf Papenfuß und sein Lehrstuhl nicht beteiligt.

In den nachfolgenden Unterkapiteln wird auf einige zentrale Befunde der Umsetzungsstudie eingegangen, die übergreifend, für eine anforderungsgerechte Umsetzung des comply-or-explain Prinzips sowie des Personalbedarfs bei der Umsetzung eines PCGK vor Ort von Bedeutung sind. Dabei werden je Unterkapitel zunächst die übermittelten Befunde aus der Umsetzungsstudie dargestellt und diese um ergänzende Perspektiven erweitert.

## 4.2 Einordnung der übergreifenden Befunde aus wissenschaftlicher Perspektive

Nachfolgend werden die übergreifenden Befunde der Umsetzungsstudie dargestellt und um eine wissenschaftliche Perspektive ergänzt.

### **D-PCGM als Unterstützung bei der Einführung oder Evaluation eines PCGK**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Übergreifend wird der D-PCGM von den Studienteilnehmerinnen für die Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK als eine Unterstützung angesehen. Die Studienteilnehmerinnen sehen im D-PCGM eine fundierte Diskussionsgrundlage, der – bei nachweislicher Arbeit mit dem D-PCGM – die Wahrscheinlichkeit für die Einführung eines PCGK erhöhen kann.

Ergänzende Perspektive: Trotz vergleichbarer Corporate Governance Erforderlichkeiten hat sich in Deutschland eine Vielzahl von PCGKs entwickelt. Eine vergleichende Analyse von PCGKs lässt wichtige Unterschiede und erhebliche praxisrelevante Defizite bei der Umsetzung offenkundig werden. Bei allen PCGKs offenbaren sich Stärken und Schwächen (siehe Kapitel 3.1).

Der D-PCGM bietet in diesem Kontext ein fundiert ausgearbeitetes Unterstützungsangebot. Daher ist es zu begrüßen, dass von den Studienteilnehmerinnen der D-PCGM als eine Unterstützung bei der Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK angesehen wird.

### **Arbeitserleichterung im Alltag durch D-PCGM**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Nach seinem Selbstverständnis als Leitlinie bzw. Vorlage oder auch Handreichung und „Instrumentenkasten“ richtet sich der D-PCGM an Gebietskörperschaften aller Größenklassen sowie an Gebietskörperschaften, die entweder bereits einen PCGK etabliert haben oder erstmals einen PCGK einführen möchten. Dies macht es den unterschiedlichen Studienteilnehmerinnen nach den ermittelten Eindrücken möglich, mit Blick auf die spezifischen Gegebenheiten vor Ort die für ihren PCGK passenden Regelungen auszuwählen und für ihren eigenen PCGK anzupassen und zu überführen oder auch unverändert zu überführen.

Während vom Beteiligungsmanagement bislang häufig aufwendig Vergleichsübersichten (Synopsen) mit bestehenden PCGKs anderer Gebietskörperschaften erstellt werden, um für den eigenen PCGK passende Regelungen zu identifizieren, kann nach den Aussagen der Studienteilnehmerinnen zukünftig im Wesentlichen mit dem D-PCGM gearbeitet werden. Aus Sicht der Studienteilnehmerinnen sorgt der D-PCGM in dieser Hinsicht für Arbeitserleichterung im Alltag.

Ergänzende Perspektive: Bedeutend ist, sich die in der Umsetzungsstudie beobachteten Verläufe in vielen Gebietskörperschaften immer wieder konkret vor Augen zu führen: Die Mitarbeiter/-innen, die mit der Aus- bzw. Überarbeitung eines PCGK betraut werden, tauschen häufig mehr oder weniger systematisch einzelne PCGKs über bekannte Kollegen/-innen und/oder Nachbarstädte usw. aus. Die als Orientierungspunkte gewählten PCGKs besitzen dabei im Vergleich zu PCGKs aus anderen Städten häufiger nicht die höchste Qualität und den aktuellen Stand. Auf dieser Grundlage werden in meist aufwendiger Form Vergleichsübersichten (Synopsen) erstellt und ein PCGK als Vorschlag für das verantwortliche politische Organ ausgearbeitet. Besonders

groß sind die Schwierigkeiten auch bei der regelmäßig erforderlichen Evaluation und Überarbeitung eines PCGK. Das Arbeiten mit dem D-PCGM als Diskussionsgrundlage kann diesen Prozess nicht nur vereinfachen, sondern kann als Orientierungspunkt auch die nötige Qualität für den PCGK sicherstellen. Deshalb stellt die Expertenkommission den D-PCGM im Word-Format zur Verfügung, damit hiermit vor Ort gearbeitet und Regelungen ggf. abgeändert, ergänzt oder gelöscht werden können.

Die Gebietskörperschaften sollen – wie in der Präambel des D-PCGM vielfach betont – den D-PCGM bei der gemeinschaftlichen Erarbeitung von Regelungen vor Ort gezielt für Vergleiche und als Diskussionsbasis nutzen. In diesem Kontext ist aus wissenschaftlicher Perspektive wiederholt wichtig zu betonen, dass die vor Ort wichtigen Austauschprozesse zu Inhalten eines PCGK – als an sich schon lohnender Prozess (Bewusstseinsbildungsfunktion) – ebenso und besser möglich sind, wenn der D-PCGM in Bezug auf vor Ort sinnvolle Anpassungen diskutiert wird.

### **Identifikation von für die Gebietskörperschaft relevanten Regelungen im D-PCGM**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Zwar sehe das Selbstverständnis des D-PCGM vor, dass Gebietskörperschaften nur die für ihren Kontext umsetzbaren Regelungsempfehlungen in ihren PCGK übernehmen, doch bestehe die Gefahr, dass das Identifizieren von für eine Gebietskörperschaft als relevante und umsetzbare Regelung als ein zu hoher Arbeitsaufwand angesehen wird und der D-PCGM bei der Evaluation oder Etablierung eines PCGK keine Berücksichtigung findet.

Ergänzende Perspektive: In Kapitel 5 („Vorschlag für eine Prozessgestaltung für die Einführung oder Evaluation von situationsgerechten PCGKs in den jeweiligen Gebietskörperschaften“) wird ein Vorschlag für einen Prozess zur Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK skizzenhaft dargestellt. Diese Prozessdarstellung richtet sich an Gebietskörperschaften aller Größenklassen. Die skizzierte Prozessdarstellung soll dabei sicherstellen, dass das Beteiligungsmanagement in aufwandsarmer Art und Weise Entscheidungen herbeiführen und sich gleichzeitig an der spezifischen Situation vor Ort orientiert werden kann. Der D-PCGM wird somit auch in kleinen und mittelgroßen Gebietskörperschaften mit geringem Personalbestand anwendbar.

### **Anwendung des D-PCGM für unterschiedlich große Gebietskörperschaften und Unternehmensformen**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Von Studienteilnehmerinnen wurde die Anwendbarkeit des D-PCGM über die unterschiedlichen Gebietskörperschaften hinweg und für die unterschiedlichen Unternehmenstypen vereinzelt angezweifelt.

Ergänzende Perspektive: Das comply-or explain Prinzip ermöglicht es, den D-PCGM für unterschiedliche Unternehmen (Unternehmensgröße und Rechtsform) zu formulieren, da es für die Unternehmen ausdrücklich vorgesehen ist, von Empfehlungen in einem PCGK abzuweichen. Um die Kommunikation für die Möglichkeit zur Abweichung im Sinne des comply-or-explain Prinzips nochmals zu verdeutlichen, werden zukünftig einzelne Regelungen im D-PCGM mit dem Hinweis versehen, dass in Abhängigkeit von Unternehmensgröße und rechtlichen Rahmenbedingungen besonders reflektiert werden sollte, ob eine Befolgung sinnvoll und möglich ist oder ob

stattdessen entsprechend des comply-or-explain Prinzips die Abweichung erklärt und nachvollziehbar in der Entsprechenserklärung begründet wird. Diese Abweichungen müssen lediglich offengelegt und begründet werden. Sie sind nicht als Mangel zu verstehen, sondern können begründet und Ausdruck guter Public Corporate Governance sein.

Ein PCGK ist gerade kein "One size fits all" Lösung. Bei den Empfehlungen besteht wie in der Präambel des D-PCGM erläutert explizit Flexibilität und es ist Ausdruck guter Unternehmensführung, von den Empfehlungen begründet abzuweichen. Dafür ist das comply-or-explain Prinzip unbürokratisch und schlank vorgesehen, hilft im Alltag bei der eigenen Unternehmensführung und wird entsprechend kommuniziert auch sehr überzeugend sein. Zu den Entsprechenserklärungen zu PCGKs sollte es zeitnah auch weitere Studien geben und die Entsprechenserklärungen mit den besten Abweichungsbegründungen sollten gelobt und ausgezeichnet werden.

Im Folgenden werden einzelne Beispiele geliefert, wie unter Bezug des comply-or-explain Prinzips der D-PCGM auch bei unterschiedlichen Unternehmensformen angewendet werden kann:

1. Die Beteiligungsportfolios der Gebietskörperschaften sind mit Blick auf die unterschiedlichen Unternehmensgrößen (bspw. Bilanzsumme, Umsatz oder Mitarbeiterzahl) oder Rechtsformen (bspw. GmbH oder Aktiengesellschaft) besonders heterogen. Wie ist es daher möglich, Regelungen zu formulieren, die für alle Unternehmen der Gebietskörperschaft gelten?

Im konkreten Beispiel können kleinere Unternehmen in der Entsprechenserklärung in einem Satz schreiben, dass aufgrund der Unternehmensgröße von der Regelung abgewichen wird und die mit der Regelung verfolgten Ziele auf eine andere Art und Weise verfolgt werden. Top-Managementmitglieder müssen sich ohnehin systematisch Gedanken zu Fragen der guten Unternehmensführung machen und können daher mit geringem Aufwand ihre Entscheidungen in wenigen Sätzen in der Entsprechenserklärung niederlegen. Analog gilt dies auch bei Regelungen, bei denen es bei einer bestimmten Rechtsform etwas Spezifisches zu beachten gilt und daher anders gehandelt wird als in der Regelung formuliert. Außerdem wäre es sehr aufwendig, individuelle Regelungen für jeweils bestimmte Unternehmensgrößen und Rechtsformen vorzusehen und dabei einen kompakten und übersichtlichen PCGK zu gewährleisten.

2. Die Beteiligungsportfolios der Gebietskörperschaften weisen öffentliche Unternehmen auf, die sich unterschiedlich stark dem Marktwettbewerb ausgesetzt sehen. Sollten die Transparenzanforderungen für stärker im Wettbewerb stehende öffentliche Unternehmen in einem PCGK daher nicht restriktiver formuliert werden?

In einer Demokratie ist Transparenz sowohl generell an sich bzw. „Ziel sui generis“ auch Mittel zur Zielerreichung. Transparenz ist zunächst die notwendige Bedingung, um die Basis für eine fundierte Public Corporate Governance zu schaffen. Vor allem soll Transparenz nach erklärten Zielen auch gegenüber der Öffentlichkeit realisiert werden und so Vertrauen, Akzeptanz und Glaubwürdigkeit in Politik, Verwaltung und öffentliche Unternehmen stärken (Papenfuß, 2013b). Regelungen in einem PCGK können das bereits bestehende Vertrauen durch Transparenzanforderungen dabei weiter festigen oder sogar ausbauen. Regelungen in einem PCGK sollten somit als eine hilfreiche Grundlage angesehen werden, um betroffene öffentliche Unternehmen formal und damit solide aufzustellen.

Ferner können entsprechende Transparenzanforderungen in einem PCGK die öffentlichen Unternehmen präventiv vor Kritik der Vettern- oder Misswirtschaft schützen. Verwiesen sei hier insbesondere auf die Transparenz bei Handlungen mit wirtschaftlichen Auswirkungen.

Sollte in einem öffentlichen Unternehmen aus Wettbewerbsgründen ein Fall vorliegen, der ein Abweichen von den Transparenzanforderungen eines PCGK begründet, so kann das entsprechende Unternehmen dies tun und gemäß des comply-or-explain Prinzips eine Begründung für sein Abweichen in der Entsprechenserklärung formulieren.

3. Für viele große öffentliche Unternehmen gilt das Mitbestimmungsgesetz<sup>16</sup>, wonach die Möglichkeiten der Einflussnahme der kommunalen Eigentümer moduliert werden. Wie kann in einem solchen Fall mit einer im Konflikt stehenden Regelungen umgegangen werden?

Liegen bei einzelnen öffentlichen Unternehmen Spezifika bei der Mitbestimmung vor, so ermöglicht das comply-or-explain Prinzip, eine begründete Abweichung von einer Regelung in der Entsprechenserklärung zu formulieren und dabei auf die entsprechende Gesetzesregelung zu verweisen.

### **Regelungsumfang des D-PCGM**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Zur Gewährleistung der Anwendung und Nutzung des D-PCGM soll die Regelungsbreite und damit der Umfang des D-PCGM nicht weiter zunehmen.

Ergänzende Perspektive: Hinsichtlich des Regelungsumfangs des D-PCGM gehen die Meinungen vielfach auseinander. Während sich kleine und mittelgroße Gebietskörperschaften oftmals eine Verschlinkung wünschen, fordern größere Gebietskörperschaften häufiger mehr Konkretisierungen.

Es muss sich immer wieder klargemacht werden, dass der D-PCGM die Informationsbedarfe sehr unterschiedlich qualifizierter und informierter Zielgruppen befriedigen muss. Damit der D-PCGM seiner Zielstellung gerecht werden kann, muss der D-PCGM eine Reihe an Inhalten liefern. Weil sich der D-PCGM an sehr unterschiedliche Zielgruppen richtet, ist es im Zweifelsfall an wichtigen Corporate Governance Stellen besser, eine entsprechende Regel als Grundsatz zu formulieren als die Auseinandersetzung mit diesem Grundsatz in der Praxis durch eine Löschung komplett zu verlieren. Entsprechende Gebietskörperschaften und Zielgruppen können die Inhalte, die sie als nicht erforderlich erachten in dem vorgesehenen Prozess ggf. einfach löschen.

### **Vergütung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans**

Kommunizierte Befund in der Umsetzungsstudie: Es zeigt sich, dass die Empfehlungen für die Kriterien zur Ausgestaltung der Vergütungsentscheidung von Top-Managementmitgliedern im D-PCGM detailliert formuliert sind. Weitestgehend sind die im D-PCGM formulierten Regelungen auch in den PCGKs der Studienteilnehmerinnen wiederzufinden.

---

<sup>16</sup> Mitbestimmungsgesetz vom 4. Mai 1976 (BGBl. I S. 1153), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist.

Regelungsempfehlungen wie etwa zur Berücksichtigung der vertikalen Vergütungsstruktur im Unternehmen (Manager-to-Worker Pay Ratio) werden kritisch betrachtet. Einige der Studienteilnehmerinnen sehen das Risiko, dass gerade die Offenlegung zu einer stärkeren Forderungsposition in der zweiten Managementebene führen kann.

Ergänzende Perspektive: Diskrepanzen zwischen der Vergütungsentwicklung von Beschäftigten und Top-Managementmitgliedern werden in der gesellschaftspolitischen Debatte um soziale Gerechtigkeit und Angemessenheit der Top-Managementvergütung zunehmend diskutiert.<sup>17</sup> Die Vergütung von Top-Managementmitgliedern gilt als „Kristallisationspunkt der Unternehmensführung“. Der D-PCGM sieht daher mehrere Kriterien und Empfehlungen für eine anforderungsgerechte Ausgestaltung der Vergütung von Top-Managementmitgliedern vor. Dass auch in den PCGKs der Studienteilnehmerinnen entsprechende Regelungen zu finden sind, ist aus wissenschaftlicher Perspektive besonders zu begrüßen.

Für die Public Corporate Governance und das öffentliche Beteiligungsmanagement wird die Thematik der Manager-to-Worker Pay Ratio zu einem drängenden Thema und auch von Stimmen aus der Praxis zunehmend in die Debatte eingebracht (Drefahl, 2013; Thümmel, 2017).<sup>18</sup> So hat in Hamburg die Finanzbehörde die Manager-to-Worker Pay Ratio für ihre öffentlichen Unternehmen bereits berechnet und veröffentlicht, worüber auch in Medien berichtet wurde.<sup>19</sup>

Vor dem Hintergrund der Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen und den Anforderungen im Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln ist eine faktenbasierte Diskussion von Kennzahlen des vertikalen Vergütungsvergleichs – darunter der Manager-to-Worker Pay Ratio – erforderlich und nützlich. Erste PCGKs, wie etwa der PCGK in Berlin, sehen bei Vergütungsentscheidungen bereits ebenfalls die Berücksichtigung der Vergütungsstruktur im Unternehmen vor (Papenfuß, Kerpeler, & Schmidt, 2018).

### **Befürchtung vor Verlust von bewährten und gebietskörperschaftsspezifischen Regelungen im PCGK**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Während bislang mit Blick auf die jeweilige Situation vor Ort individuelle Ansätze und Regelungen in dem jeweiligen PCGK formuliert werden konnten, befürchten einzelne Studienteilnehmerinnen durch die Nutzung des D-PCGM ein Ersetzen dieser Regelungen zugunsten der im D-PCGM formulierten und „normierten“ Regelungen. Damit würden die unterschiedlichen PCGKs ihrer besonderen Eigenschaft, nämlich der

---

<sup>17</sup> Vgl. die Medienberichterstattung wie z.B.: „Dem Boss seine Boni – Das beste Mittel gegen betriebliche Neid-gefühle ist eine umfassende Informationskultur“ (Frankfurt Allgemeine Sonntagszeitung vom 21. Januar 2018, S. 6).

<sup>18</sup> Lammert (2012), Tischrede aus Anlass des 10-jährigen Bestehens der Regierungskommission „Corporate Governance“ am 13. Juni 2012 in Berlin. [http://dceg.de/de/kommission/die-kommission-im-dialog/detaillansicht/dokumentation-11-corporate-governance-konferenz.html?file=files/dceg/usercontent/de/download/2013/konferenz-2012/Rede\\_Prof\\_Dr\\_Norbert\\_Lammert\\_10\\_Jahre\\_Regierungskommission\\_2012-06-13.pdf](http://dceg.de/de/kommission/die-kommission-im-dialog/detaillansicht/dokumentation-11-corporate-governance-konferenz.html?file=files/dceg/usercontent/de/download/2013/konferenz-2012/Rede_Prof_Dr_Norbert_Lammert_10_Jahre_Regierungskommission_2012-06-13.pdf); Handelsblatt (2018), Die Gehälter der Dax-Chefs entfernen sich immer weiter von denen der Belegschaft. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/vorstandsbezahlung-die-gehaelter-der-dax-chefs-entfernen-sich-immer-weiter-von-denen-der-belegschaft/22766348.html>. Zugriff: 27.11.2020.

<sup>19</sup> Vgl. Hamburger Abendblatt (2018), Städtische Gehälter - Was Hamburger im Vergleich zu ihren Chefs verdienen, <https://www.abendblatt.de/hamburg/article215763171/Was-die-Chefs-der-staedtischen-Unternehmen-verdienen.html>, Zugriff: 27.11. 2020.

Anpassung und Konzentrierung auf die lokalen Besonderheiten und damit auch einer höheren Akzeptanz und Steuerungsgenauigkeit, beraubt werden.

Ergänzende Perspektive: Die Befürchtung einzelner Studienteilnehmerinnen ist aus übergreifender wissenschaftlicher Perspektive differenziert zu betrachten. Hier wird in der Gruppe der Studienteilnehmerinnen noch nicht durchgängig wahrgenommen, dass die Expertenkommission in der Präambel des D-PCGM explizit herausstellt, dass es einer situationsgerechten Anpassung des D-PCGM bedarf und ein PCGK vor Ort gemeinschaftlich erarbeitet werden soll. Der D-PCGM ist nach den klar kommunizierten Zielen ein Unterstützungsangebot für die Prozesse vor Ort.

Zwar werden sich mit hoher Wahrscheinlichkeit zukünftig Regelungen aus dem D-PCGM vermehrt in PCGKs finden lassen und bislang bestehende Regelungen ersetzen, dennoch können und sollen Regelungen, die sich als besondere Stärken eines PCGK bewährt haben auch weiterhin beibehalten werden. Entsprechende Regelungen können – bspw. in Form einer Stellungnahme – der Expertenkommission D-PCGM übermittelt werden, sodass diese bei der Evaluation des D-PCGM berücksichtigt und als Best-Practice für andere Gebietskörperschaften herausgestellt und empfohlen werden können. Ferner sollte aus übergreifender Sichtweise in diesem Kontext die zentrale Chance des D-PCGM nicht in Vergessenheit geraten, wonach er zur Reduzierung der sich bei allen PCGKs offenbarenden Schwächen beitragen kann.

### **Befürchtung vor Erklärungsbedarf bei Abweichen des PCGK vom D-PCGM**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Einzelne Studienteilnehmerinnen befürchten, sich zukünftig gegenüber der Politik oder der Öffentlichkeit erklären zu müssen, ob und wenn ja warum der eigene PCGK vom D-PCGM abweicht. In der Folge entstünde Mehraufwand, der sowohl personell nur schwer umsetzbar sei als auch dem gesteckten Ziel des D-PCGM, nämlich für Arbeitserleichterung im Alltag zu sorgen, zuwiderlaufe.

Ergänzende Perspektive: Hier kann in der Praxis wortwörtlich die Formulierung der Expertenkommission aus der Präambel des D-PCGM herauskopiert werden, nach der eine situationsgerechte Anpassung des PCGKs ausdrücklich angestrebt ist. Die Diskussion über einen Vergleich der Regelungsansätze ist im Sinne verantwortungsvoller Unternehmensführung, einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und der in den PCGKs formulierten Zielen in einer Demokratie notwendig und eindeutig begründet. Die Diskussionen versprechen zu einer gemeinsamen Bewusstseinsbildung beizutragen und die Ziele zusammen noch besser zu erreichen. Der in Kapitel 5 skizzierte Prozessvorschlag zur Einführung oder Evaluation eines PCGK regt ein Vorgehen mit einer aufwandsarmen und diskussionsförderlichen Dokumentation an, warum Regelungen aus dem D-PCGM in den PCGK überführt wurden und/oder Regelungen nicht oder in abgeänderter Form aufgenommen wurden.

### **Beteiligungshinweise als Ersatz für einen PCGK**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Die vom D-PCGM empfohlenen Regelungen, welche die Gesellschafterin und ihr Organisationselement das Beteiligungsmanagement adressieren, werden von einigen wenigen Gebietskörperschaften nicht im jeweiligen PCGK, sondern ausschließlich 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 des PCGK auch die Entsprechenserklärung seitens der Unternehmen verantwortungsbezogener und zielgerichteter abgegeben werden kann.

Ergänzende Perspektive: Bei der Diskussion in den Gebietskörperschaften vor Ort ist ein PCGK zu unterscheiden von einem Dokument „Hinweise für die Verwaltung zur Beteiligungssteuerung“ bzw. einer sog. Beteiligungsrichtlinie. Er richtet sich nicht nur an die Verwaltung, sondern verstärkt auch an die Unternehmensorgane (Geschäftsführung, Aufsichtsrat usw.) und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Public Corporate Governance sowie Wertmaßstäbe. Um die ihm zugeschriebene Transparenzfunktion insbesondere auch gegenüber den Unternehmen erfüllen zu können, sollte ein PCGK auch alle relevanten Regelungen zu Beziehung und Interaktionen zwischen Gesellschafter und Unternehmen enthalten. Hinweise für die Verwaltung erfüllen diese Funktion nicht, da sie eher den Charakter einer Behördenanweisung haben, weniger transparent und stärker formalrechtlich geprägt sind.

Ein zentraler Unterschied ist ferner das comply-or-explain Prinzip, welches nur über einen PCGK vollständig zur Entfaltung gebracht werden kann. Hinweise für die Verwaltung zur Beteiligungssteuerung bzw. eine Beteiligungsrichtlinie sind somit kein Ersatz für einen PCGK. Dies betont auch der Deutsche Städtetag in seiner Handreichung für gute Unternehmenssteuerung: „Der Kodex kann durch Beteiligungsrichtlinien ergänzt werden“ (Deutscher Städtetag 2017, S. 14).

#### **4.3 Einordnung zum comply-or-explain Prinzip für ein vollumfängliches Verständnis und eine richtige Anwendung**

Nachfolgend werden die kommunizierten Befunde der Umsetzungsstudie zum comply-or-explain Prinzip dargestellt und um eine wissenschaftliche Perspektive ergänzt.

##### **Comply-or-explain Prinzip als Wirkungsmechanismus**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Das comply-or-explain Prinzip und die damit verbundenen Entsprechenserklärungen werden von den Studienteilnehmerinnen als zentraler Wirkungsmechanismus eines PCGK angesehen.

Ergänzende Perspektive: Anforderungsgerechte Entsprechenserklärungen mit begründeten Abweichungen sind ein wichtiger Gewinn für die Public Corporate Governance. Beispielgebende Entsprechenserklärungen liefern dabei verfolgenswerte Anknüpfungspunkte, wie diese mit kurzen, präzisen und aussagekräftigen Informationen zu verfassen sind. Das bereits in Kapitel 2.3 (Comply-or-explain Prinzip als zentraler Wirkungsmechanismus für einen PCGK) vorgesehene Abweichen von Empfehlungen und Anregungen kann dabei vollumfänglich überzeugen.

Repräsentative Analysen zeigen hingegen, dass Entsprechenserklärungen im Widerspruch zu den Anforderungen häufig nicht auf den Unternehmenshomepages verfügbar sind sowie unübersichtlich und ohne Abweichungsbegründungen verfasst werden (Papenfuß, Kundt, & Schrader, 2013; Papenfuß & Haak, 2015). Ein adäquat ausgestalteter und umgesetzter PCGK mit seinem comply-or-explain Prinzip schafft dabei explizit keinen bürokratischen Mehraufwand (Papenfuß, Schmidt, Plazek, & Schuster, 2020), sondern klare und nützliche Informationen für das Zusammenwirken der Akteure/-innen, das Beteiligungsmanagement und die Transparenz.

## Verankerung der Entsprechenserklärung

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Eine rechtliche Bindungswirkung des PCGK ist durch die Verankerung in den Satzungen der jeweiligen Unternehmen bzw. durch Beschluss des zuständigen politischen Gremiums nach den Angaben weitestgehend umgesetzt. Dennoch wurde deutlich, dass sich die Umsetzung des comply-or-explain Prinzips zwischen den Studienteilnehmerinnen unterscheidet. Im Wesentlichen wurden dabei folgende Umsetzungsformen identifiziert:

1. Das Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgan erklären jährlich, dass den Empfehlungen aus dem PCGK entsprochen wurde und wird<sup>20</sup> oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht. Eine Abweichung soll nachvollziehbar begründet werden.
2. Ähnlich wie in der vorherigen Umsetzungsform. Für die Abgabe der Entsprechenserklärungen gibt es jedoch ein vom zuständigen politischen Gremium beschlossenes Muster, welches Abweichungserklärungen nur für ausgewählte Regelungen des PCGK vorsieht. Das Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan müssen somit nicht zu allen Regelungen des PCGK Stellung nehmen.
3. Der Abschlussprüfer/-in berichtet über die Einhaltung des PCGK. Das Beteiligungsmanagement hat, ähnlich wie bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung nach § 53 HGrG, für die Abschlussprüfer/-in ein einheitliches Prüfungsschema entwickelt, das für die Durchführung der Kodexprüfung herangezogen wird. Das Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgan geben somit selbst keine Erklärung zum PCGK ab.

Unterschiede zwischen den Studienteilnehmerinnen lassen sich auch bei der Offenlegung der Entsprechenserklärungen finden. So sind die Entsprechenserklärungen nicht immer auf den Internetseiten der Unternehmen abrufbar und werden nur teilweise in einem Corporate Governance Bericht der Unternehmen bzw. als Teil des Beteiligungsberichts veröffentlicht.

Ergänzende Perspektive: Angesichts der besonderen Verantwortung öffentlicher Unternehmen ist es angemessen zu verlangen, dass Aufsichts- und Geschäftsführungsorgane die Formulierung der Entsprechenserklärung in struktureller Gesamtsicht noch mehr zur systematischen Reflexion und zusätzlichen Weiterentwicklung der Public Corporate Governance nutzen. Die im D-PCGM empfohlenen Regelungen zur Verankerung der Entsprechenserklärung in den Unternehmenssatzungen im Rahmen der Erklärung zur Unternehmensführung (Regelungsziffern 4 – 7 im D-PCGM) können in diesem Kontext notwendige und alltagsunterstützende Weiterentwicklungsbeiträge leisten und somit bestehende Defizite ausbessern und für eine einheitliche Umsetzung des comply-or-explain Prinzips sorgen.

---

<sup>20</sup> Eine zukunftsgerichtete Entsprechenserklärung („wurde und wird“) ist nicht von jeder der teilnehmenden Gebietskörperschaften vorgesehen.

#### 4.4 Einordnung der Befunde zur Reflexion des Personalbedarfs

Nachfolgend werden die kommunizierten Befunde der Umsetzungsstudie zum Personalbedarf dargestellt und um eine wissenschaftliche Perspektive ergänzt.

##### **Allgemeine personelle Besetzung im Beteiligungsmanagement**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Die Anzahl der Planstellen bzw. Vollzeitäquivalente bei den Studienteilnehmerinnen im Beteiligungsmanagement variiert und weist eine große Spreizung auf. Dabei weist das Aufgabenfeld des Beteiligungsmanagements eine besondere Komplexität und hohe Kompetenzanforderungen auf. In diesem Kontext besteht das Beteiligungsmanagement in der Regel aus interdisziplinären Teams mit wirtschafts-, verwaltungs- und politikwissenschaftlichen sowie juristischen Kompetenzen und kann die notwendige fachliche Expertise vorweisen.

Ergänzende Perspektive: Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und den Herausforderungen bei der Arbeitgeberattraktivität der öffentlichen Hand auf dem Arbeitsmarkt wird für die Gebietskörperschaften das Finden und Gewinnen von Personal für das Beteiligungsmanagement eine zentrale Herausforderung sein.

Wissenschaftliche Befunde zeigen bislang eine Persistenz im Bereich des Personaleinsatzes im öffentlichen Beteiligungsmanagement mit leichten Wachstumstendenzen (Papenfuß et al., 2019). Dabei wird in der Literatur eine adäquate personelle Besetzung des Beteiligungsmanagements als zwingend notwendig erachtet und eine ausreichende Verwaltungskapazität prinzipiell als eine zentrale Voraussetzung zur effektiven Entscheidungsvorbereitung und Steuerung öffentlicher Unternehmen angesehen (Deutscher Städtetag, 2017; Papenfuß et al., 2019; Schwarting, 2004).

##### **Personelle Besetzung für die Umsetzung von Regelungen aus dem D-PCGM**

Kommunizierter Befund in der Umsetzungsstudie: Übergreifend sieht sich eine Vielzahl der Studienteilnehmerinnen personell weitestgehend ausreichend ausgestattet, um nicht nur die aktuell von ihnen verlangten Aufgaben zu bewältigen, sondern auch den D-PCGM umzusetzen. Gleichwohl würde bei vereinzelt Gebietskörperschaften die Umsetzung von einzelnen Regelungen des D-PCGM zu einem zusätzlichen Personalbedarf führen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Regelungen, welche die Steuerung der öffentlichen Unternehmen bei der öffentlichen Daseinsvorsorge betreffen.<sup>21</sup> Demnach kann die anforderungsgerechte Umsetzung der Steuerung öffentlicher Unternehmen in der Form wie sie der D-PCGM vorsieht nicht von allen Gebietskörperschaften vollumfänglich mit den vorhandenen Personalressourcen umgesetzt werden und würde eine personelle Aufstockung im Beteiligungsmanagement erforderlich machen.

Ergänzende Perspektive: Eine weitere Investition von Personalressourcen im öffentlichen Beteiligungsmanagement erscheint nicht nur mit Blick auf die Umsetzbarkeit des D-PCGM, sondern auch mit Blick auf die skizzierten Divergenzen und die Relevanz des Beteiligungsmanagements

---

<sup>21</sup> Etwa Regelungsziffer 9 des D-PCGM: „Die Stadt/Gebietskörperschaft soll prüfen, für die Stadt/Gebietskörperschaft eine Stadtwirtschaftsstrategie/ eine Konzernstrategie zu entwickeln, um auf diese Weise die übergreifenden Potenziale für die Stadt/Gebietskörperschaft zu adressieren und zusätzlich zu aktivieren.“

für die Steuerung der öffentlichen Unternehmen bei der öffentlichen Daseinsvorsorge als auch zur Erreichung der selbst gesetzten Steuerungsziele als erforderlich und nützlich (Deutscher Städtetag, 2017, S. 42).

Im Übrigen kann für den Fall, dass das Beteiligungsmanagement für die Umsetzung eines Prozesses zur Einführung oder Evaluation eines gebietskörperschaftseigenen PCGK von Seiten der Politik nicht mit ausreichenden Personalressourcen ausgestattet ist oder andere Prioritäten beim Personaleinsatz vorliegen, eine passgenaue Hinzuziehung von Unterstützung ohne großen Ressourceneinsatz begründet sein und dies als wirtschaftlicher Finanzmitteleinsatz angesehen werden.

## 5. Vorschlag für eine Prozessgestaltung für die Einführung oder Evaluation von situationsgerechten PCGKs in den jeweiligen Gebietskörperschaften

Im Folgenden werden Vorschläge veranschaulicht, wie gebietskörperschaftsspezifische PCGKs vor Ort etabliert und/oder evaluiert werden können. Der hier dargestellte Prozess ist eine grobe Darstellung und möchte eine Orientierungsmöglichkeit für in der Praxis mit der Einführung oder Evaluation eines PCGK betraute Akteure/-innen bieten. Spezifische Gegebenheiten vor Ort können es sinnvoll machen, andere Wege zu wählen.

1. Die zuständigen Akteure/-innen der Gebietskörperschaft, bspw. aus der Politik, Verwaltungsspitze oder Verwaltung, bringen das Thema PCGK vor Ort im Gemeinderat/Stadtrat bzw. Landtag auf die Agenda. Um konkret über die Relevanz und Notwendigkeit der Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK zu diskutieren, können aktuell vielfach diskutierte Themen herangezogen werden, wie etwa die Repräsentation von Frauen und Diversität in Aufsichtsorganen, Zielgrößen für Frauen in Führungspositionen, Umwelt- und Klimaschutz-/ Nachhaltigkeitsziele oder „Gender Pay Gap“, zu denen der D-PCGM jeweils konkrete Regelungen enthält. Hierdurch wird der Nutzen eines PCGK entlang von verschiedenen Rationalitäten sichtbar und die Thematik als positives politisches Gestaltungsthema wahrgenommen. Im Ergebnis wird das Beteiligungsmanagement bzw. eine entsprechende Stelle oder Person mit der Erarbeitung eines Entwurfs für einen neuen PCGK oder einer überarbeiteten Fassung eines bestehenden PCGK beauftragt.
2. Das Beteiligungsmanagement bzw. eine entsprechende Stelle oder Person koordiniert federführend einen Austauschprozess (bspw. in Form von Workshops oder individuellen Gesprächen), in dem die wesentlichen Beteiligten und Entscheidungsträger/-innen der Gebietskörperschaft aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Aufsichts-/Geschäftsführungsorgane, öffentliche Finanzkontrolle und Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit ihren Vorstellungen eingebunden werden. In einem integrativen und partizipativen Prozess können sich die beteiligten Akteure/-innen zu den Rollen und „Spielregeln“ sowie über die ggf. im gebietskörperschaftseigenen PCGK angesprochenen Instrumente/Maßnahmen abstimmen.

Liegt in der Gebietskörperschaft bislang kein PCGK vor, so können die beteiligten Akteure/-innen in Vorbereitung auf den Konsultationsprozess den D-PCGM gezielt als Diskussionsbasis nutzen und die für sich wichtigen Regelungen im D-PCGM markieren und ggf. hinsichtlich Formulierungsanpassungen kommentieren. Liegt in der Gebietskörperschaft bereits ein PCGK vor, so können die beteiligten Akteure/-innen die bestehenden Regelungen mit den Regelungen im D-PCGM vergleichen und die aus ihrer Sicht neu aufzunehmenden Regelungen aus dem D-PCGM markieren und ebenfalls hinsichtlich Formulierungsanpassungen kommentieren.

Im Ergebnis werden die unterschiedlichen Interessen der Akteure/-innen im Prozess zur Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK berücksichtigt und die Chancen für eine erfolgreiche Verabschiedung und spätere Umsetzung des gebietskörperschaftseigenen PCGK erhöht.

3. Das Beteiligungsmanagement bzw. eine entsprechende Stelle oder Person erarbeitet auf Basis der Ergebnisse aus dem Konsultationsprozess eine überarbeitete Fassung des bestehenden PCGK bzw. einen ersten Entwurf für den neuen PCGK. Dabei kann der D-PCGM konkret wie folgt genutzt werden:<sup>22</sup>
  - Liegt in der Gebietskörperschaft bereits ein PCGK vor und soll dieser weiter der Ausgangspunkt sein, erstellt das Beteiligungsmanagement eine tabellarische Vergleichsübersicht (Synopsis), in deren ersten Spalte die aktuellen Regelungen aus dem PCGK, in deren zweiter Spalte die Regelungen aus dem D-PCGM und in deren dritter Spalte die für den evaluierten PCGK vorgesehenen Regelungen aufgeführt werden. Zur erleichterten Umsetzung dieses Vorgehens stellt die Expertenkommission den D-PCGM im Word-Format zur Verfügung. Die vorgesehenen Regelungen für den PCGK sollen dabei vom Beteiligungsmanagement mit Anmerkungen ergänzt werden, die für Dritte verständlich machen, warum sich für die jeweilige Regelung entschieden wurde. Daneben soll das Beteiligungsmanagement unter Berücksichtigung des D-PCGM den inhaltlichen Aufbau (Gliederung) des PCGK reflektieren und diesen ggf. anpassen.
  - Liegt in der Gebietskörperschaft bislang kein PCGK vor, nutzt das Beteiligungsmanagement den D-PCGM im Word-Format im Änderungsmodus als Ausgangsdokument und streicht die als nicht erforderlich angesehenen Regelungen des D-PCGM raus bzw. passt die Regelungen des D-PCGM an. Das Beteiligungsmanagement dokumentiert seine Entscheidungen durch die Kommentierung seiner Änderungen.

Das Beteiligungsmanagement erhält im Ergebnis eine überarbeitete Fassung des bestehenden PCGK bzw. einen ersten Entwurf des PCGK, der im Vergleich zu denen in der Umsetzungsstudie geschilderten Verlauf mit besonderer Arbeitserleichterung erstellt wurde und dessen Entwicklung für Dritte transparent und nachvollziehbar ist.

4. Das Beteiligungsmanagement legt die überarbeitete Fassung des PCGK bzw. den ersten Entwurf des PCGK den wesentlichen Beteiligten und Entscheidungsträger/-innen der Gebietskörperschaft vor und lädt zur Abgabe von Stellungnahmen und Änderungsvorschlägen ein. Die entsprechenden Akteure/-innen bekommen somit die Möglichkeit zu prüfen, ob die in den Workshops oder individuellen Gesprächen (siehe Schritt 2) eingebrachten Punkte in der vom Beteiligungsmanagement erarbeiteten Änderungsfassung bzw. dem Entwurf des PCGK umgesetzt wurden. Das Beteiligungsmanagement wertet die Stellungnahmen der entsprechenden Akteure/-innen aus, arbeitet eventuelle Änderungen in den PCGK ein und erstellt für das zuständige politische Gremium eine Entscheidungsvorlage.
5. Das zuständige politische Gremium berät in einer Sitzung über die vom Beteiligungsmanagement vorgelegte Entscheidungsvorlage zum PCGK. Beschließt das politische Gremium Änderungen am vorgelegten PCGK vorzunehmen, werden diese vom Beteiligungsmanagement in den PCGK eingearbeitet und dem politischen Gremium erneut als Entscheidungsvorlage vorgelegt, das darüber beschließt.

---

<sup>22</sup> Für die angestrebte Arbeit in der Gebietskörperschaft vor Ort ist der D-PCGM auf der Internetseite der Expertenkommission D-PCGM im Word-Format abrufbar: [pcg-musterkodex.de](http://pcg-musterkodex.de).

6. Das Beteiligungsmanagement wirkt im politisch zuständigen Gremium darauf hin, dass dessen Bevollmächtigte in den Unternehmensorganen die Verankerung des beschlossenen PCGK in der Satzung der Unternehmen bzw. durch Beschluss in der Gesellschafterversammlung sicherstellen. Dies gewährleistet auch das comply-or-explain Prinzip als betonten Wirkungsmechanismus eines PCGK (siehe hierzu ausführlich Kapitel 2.3: Comply-or-explain Prinzip als zentraler Wirkungsmechanismus für einen PCGK).

Ein wie hier angedeuteter Prozess könnte helfen, dass eine Gebietskörperschaft möglichst aufwandsarm Entscheidungen herbeiführen kann und der D-PCGM bei der gemeinschaftlichen Erarbeitung von Regelungen vor Ort in den jeweiligen Gebietskörperschaften gezielt für Vergleiche und als Diskussionsbasis genutzt wird. Auf Basis des D-PCGM erhalten Gebietskörperschaften für die Evaluation ihres bereits bestehenden PCGK oder die Einführung eines neuen PCGK ein fundiertes und gleichermaßen sehr praxistaugliches Fundament, das alltagsgerechte Unterstützung bietet. Der D-PCGM ist auch in kleinen Gebietskörperschaften anwendbar, indem arbeitsarm die als nicht erforderlich angesehenen Inhalte aus dem D-PCGM gelöscht oder angepasst werden können.

In der Praxis und Wissenschaft wird vielfach betont, dass bspw. die Diskussion um die Erstellung und Inhalte eines PCGK schon an sich einen äußerst lohnenden Prozess darstellt, der wichtige Sachverhalte bewusster werden lässt und so die Basis für systematische Weiterentwicklungen bildet. Zudem könnte in den Prozessen ein noch stärkerer Austausch zwischen Gebietskörperschaften realisierbar sein. Die Akteure/-innen des öffentlichen Beteiligungsmanagements könnten sich zudem zukünftig verstärkt zu Themen aus dem Bereich der Public Corporate Governance vernetzen und die Entwicklungen im D-PCGM sowie nationale wie internationale Entwicklungen diskutieren. Darüber hinaus könnten bspw. Best-Practices zur Umsetzung von Regelungen aus dem D-PCGM vorgestellt und sich über die Umsetzung von Regelungen aus dem D-PCGM ausgetauscht werden. Die Erkenntnisse aus dem Erfahrungsaustausch könnten wiederum in den jeweiligen Prozessen vor Ort verwendet werden.

## 6. Fazit und Ausblick

Vor dem Hintergrund der empirischen Relevanz und der besonderen Bedeutung der öffentlichen Unternehmen für die öffentliche Daseinsvorsorge sind ihre Steuerung, Überwachung und Leitung ein übergreifend relevantes Thema. Sowohl aus theoretischer als auch praxisorientierter Sicht kann in der aktuellen Diskussionen in der Praxis ein PCGK bei Erfüllung der einschlägigen Anforderungen wertvolle Entwicklungsbeiträge liefern, die kein anderes Instrument in diesem Feld zu leisten vermag. Für eine nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung und Haushaltskonsolidierung sollten in diesem Sinne alle Chancen durch verantwortungsvolle Public Corporate Governance ausgeschöpft werden.

Angesichts der einschlägig belegten Vollzugs- und Regelungsdefizite in der Public Corporate Governance sollte nie aus dem Blick geraten, dass in den Gebietskörperschaften mit einem PCGK im Vergleich zu Gebietskörperschaften ohne PCGK bei allen Schwierigkeiten und berechtigten Kritikpunkten zumindest einige ansonsten für das Gemeinwesen nicht realisierte Entwicklungsbeiträge möglich werden. Gerade diese Vergleichsperspektive ist von Relevanz. Ein „Flickenteppich“ von verschiedenen PCGKs mit gravierenden Qualitätsunterschieden ist sowohl ganzheitlich als auch für die individuellen PCGK-Bearbeiter/-innen nachteilig und schädlich.

Die Befunde der Konsultationsbefragung zeigen, dass Gebietskörperschaften zukünftig weitere PCGKs einführen oder ihre bereits bestehenden PCGKs evaluieren werden. In Ergänzung mit den Befunden aus der Umsetzungsstudie der arf GmbH zeigt sich, dass in der Praxis eine hohe Zustimmung zu den individuellen und ganzheitlichen Chancen des D-PCGM besteht und dieser als Unterstützung in den jeweiligen Gebietskörperschaften angesehen wird und gemeinsame Vorteile für viele Beteiligte bringt. In der Praxis wird der D-PCGM als eine Unterstützung bei der Einführung eines PCGK oder Evaluation eines bereits bestehenden PCGK angesehen und bietet eine fundierte und neutrale Grundlage für die Diskussionen und Etablierung von anforderungsgerechten Regelungen vor Ort.

Diejenigen Studienteilnehmerinnen in der Umsetzungsstudie, in deren Gebietskörperschaft bereits ein PCGK vorliegt, sind dabei aus übergreifender Sicht in der Lage die Regelungen des D-PCGM weitestgehend umzusetzen. Die wenigen identifizierten Handlungsbedarfe stehen einer Umsetzung dabei nicht fundamental im Weg. Nach wie vor erscheint es in diesem Kontext aus wissenschaftlicher Perspektive wiederholt wichtig zu betonen, dass der vor Ort wichtige und an sich lohnende Austauschprozesse zu Inhalten eines PCGK weiterhin und besser möglich ist, wenn der D-PCGM in Bezug auf vor Ort sinnvolle Anpassungen diskutiert wird.

Die Umsetzung des comply-or-explain Prinzips zeigt zwischen den Studienteilnehmerinnen der Umsetzungsstudie strukturelle Unterschiede. Dabei sind aus wissenschaftlicher Perspektive anforderungsgerechte Entsprechenserklärungen mit begründeten Abweichungen ein wichtiger Gewinn für die Public Corporate Governance. Die entsprechenden Regelungen zur Verankerung und Ausgestaltung des comply-or-explain Prinzips im D-PCGM können in diesem Kontext notwendige und alltagsunterstützende Beiträge leisten, um zu einer einheitlichen und anforderungsgerechten Umsetzung zu gelangen. Die Befürchtung, dass der D-PCGM durch die Auferlegung bürokratischer Mechanismen – unabhängig von Größe und Komplexität der Gesellschaften – sein Ziel, die Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit von öffentlichen Unternehmen bei der Erfüllung

öffentlicher Aufgaben sicherzustellen, torpediert, kann durch das richtig umgesetzte comply-or-explain Prinzip mit positiv verstandener Abweichungskultur begegnet werden. Es schafft dabei explizit keinen bürokratischen Mehraufwand.

Das Beteiligungsmanagement und andere Akteure/-innen der Gebietskörperschaften sollten aus wissenschaftlicher Perspektive ermutigt werden, die Einführung oder Evaluation eines PCGK als an sich lohnenden Prozess anzusehen, der wichtige Sachverhalte bewusster werden lässt und damit die Basis für systematische Weiterentwicklungen bildet.

Bei der Bewältigung der Folgen der aktuellen COVID-19 Pandemie kann die Public Corporate Governance und das Instrument PCGK bspw. zu einer stärker integrierten Steuerung und Koordination von Verwaltung und öffentlichen Unternehmen, bei Überlegungen zur Kompensierung von Haushaltsengpässen oder zu diskutierten Rekommunalisierungen/Verstaatlichungen an Bedeutung beitragen. Angesichts der derzeitigen Situation sowie der strukturellen Defizite in der Public Corporate Governance liefert der D-PCGM damit einen maßgeblichen Entwicklungsbeitrag. Die Bemühungen sollten auch in der Zukunft nicht nachlassen und seine Fortentwicklung vorangetrieben werden.

Die sich in den Gebietskörperschaften abzeichnenden Entwicklungen sollten durch wissenschaftlich erarbeitete Erkenntnisfortschritte weiter unterstützt werden. In Deutschland wurden nur vereinzelt Analysen zu den Effekten der eingeführten PCGKs durchgeführt. Diese wichtige Forschungslücke sollte aufgegriffen werden, um mögliche Vorteile und praktische Implikationen für Governancemechanismen zur Unternehmenssteuerung und -führung für die öffentliche Hand abzuleiten.

Mit Blick auf die Forschung und Lehre zum öffentlichen Sektor ist es aus übergreifender Perspektive erforderlich, dass diese an deutschen Universitäten weiter gestärkt wird.<sup>23</sup> Trotz der übergreifenden Relevanz für die Gesellschaft lässt sich im internationalen Vergleich weiterhin ein geringes Angebot an Studienprogrammen im Bereich Public Management bzw. Veranstaltungen mit entsprechendem, eindeutigen Bezug zum öffentlichen Sektor finden (Keppeler & Papenfuß, 2020).

Mit dieser Studie werden für Politik, Verwaltung, öffentliche Finanzkontrolle und weitere Akteursgruppen erste Ansätze zur Umsetzung eines PCGK unter Nutzung des D-PCGM geliefert sowie Anknüpfungspunkte für Weiterentwicklungen bei diesem bedeutsamen Zukunftsthema der Staats- und Verwaltungsmodernisierung aufgezeigt. 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 verdient in der Diskussion um die nachhaltige Daseinsvorsorge, digitale Transformation, Klimaschutzziele, Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen/ Sustainable DevelopmentGoals (SDGs), Zukunft des demokratischen Gemeinwesens, den demographischen Wandel, sowie die Staats- und Verwaltungsmodernisierung weiterhin besonderes Engagement in Praxis und Wissenschaft.

---

<sup>23</sup> Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen 2009, [https://www.zu.de/lehrstuehle/pmpp/assets/pdf/Wissenschaftlicher\\_Beirat\\_BVOED\\_2009\\_Stellungnahme.pdf](https://www.zu.de/lehrstuehle/pmpp/assets/pdf/Wissenschaftlicher_Beirat_BVOED_2009_Stellungnahme.pdf), abgerufen am 8.10.2020.

## Literaturverzeichnis

- Ahrend, K.-M. (2020): *Beteiligungsmanagement - Erfolgreiche Führung von Holding- und Beteiligungsgesellschaften*, Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Ahrend, K.-M., & Papenfuß, U. (2020): *Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex von Expertenkommission veröffentlicht*, in: *Board: Zeitschrift für Aufsichtsräte* (1), S. 43–44.
- Brixner, H. (2019): *Integration von Haushalts- und Besteuerungssteuerung*, in: M. Morner, & U. Papenfuß (Hrsg.), *7. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance*, Speyerer Arbeitsheft Nr. 232, S. 155-158.
- Budäus, D., & Srocke, I. (2003): *Public Corporate Governance Kodex - Ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor*, in: E. B. Blümle, H. Pernsteiner, R. Putschert, & R. Andeßner (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisation*, S. 79–102.
- Cuomo, F., Mallin, C., & Zattoni, A. (2016): *Corporate Governance Codes: A Review and Research Agenda*. *Corporate Governance*. in: *An International Review* 24(3), S. 222–241.
- Deutscher Städtetag (2017): *Gute Unternehmenssteuerung - Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen*, <https://www.staedtetag.de/publikationen/weitere-publikationen/steuerung-staedtische-beteiligungen-2017> (Zugriff 26.11.2020).
- Drefahl, C. (2013): *Die Marktüblichkeit der Vorstandsvergütung - Zur Bedeutung des vertikalen Vergleichs*, in: *Board*, Heft 3, S. 111-115.
- Ellerich, M., Schulte, F., & Radde, J. (2009): *Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes: Ein erster Schritt in die richtige Richtung*, in: *Zeitschrift für Corporate Governance* 5, S. 201–208.
- Expertenkommission D-PCGM (2020): *Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (DPCGM)*, Hrsg. Ulf Papenfuß/Klaus-Michael Ahrend/Kristin Wagner-Krechlok, in der Fassung vom 7. Januar 2020, abrufbar unter: [www.pcg-musterkodex.de](http://www.pcg-musterkodex.de).
- Grossi, G., Papenfuß, U., & Tremblay, M. S. (2015): *Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises: Relevance for Science and Society and Interdisciplinary Research Perspectives*, in: *International Journal of Public Sector Management* 28 (4–5), S. 274–285.
- Harms, J. (2008): *Musterkodex als Grundlage für PCGKs der Gebietskörperschaften*, in: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft* (Hrsg.), *Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft* 27, S. 161–169.
- Hartmann, S., & Zwirner, C. (2015): *Praxiskommentar - Public Corporate Governance Kodex des Bundes*, Bundesanzeiger Verlag.
- Keppeler, F./Papenfuß, U. (2020): *Steigerung der Arbeitgeberattraktivität kommunaler Arbeitgeber: Befunde und Handlungsoptionen für eine evidenzbasierte Personalgewinnung*, Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.), Friedrichshafen.
- OECD (2015): *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen*, hier abrufbar: <https://www.oecd.org/publications/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015-9789264251526-de.htm> (Zugriff 25.05.2020).
- Papenfuß, U. (2013a): *Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer wie praktischer Perspektive nützlich – Eine Replik zu einer Köpenickiade*, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services*, 36. Jg. Heft 4, S. 302-322.
- Papenfuß, Ulf (2013b): *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*, Springer Fachmedien, Wiesbaden.

- Papenfuß, U. (2017): Public Corporate Governance Kodizes: Wie wir einen bundeslandübergreifenden Musterkodex entwickeln können, in: Michèle Morner/Ulf Papenfuß (Hrsg.), Anreizsysteme, Personalmanagement und Vergütung in den Unternehmen der Kommunen, des Bundes und der Länder, Speyer.
- Papenfuß, U. (2019a): Die Zeit ist reif für einen Public Corporate Governance (PCG)-Musterkodex: Aktuelles Konsultationsverfahren für übergreifenden Mehrwert und Arbeitserleichterung im Alltag nutzen, in: Board: Zeitschrift für Aufsichtsräte Heft 3, S. 116-118.
- Papenfuß, U. (2019b): Public Corporate Governance, in: Christoph Reichard/Sylvia Veit/Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Auflage, Wiesbaden.
- Papenfuß, U., Kundt, K., & Schrader, M. (2013): Public Corporate Governance Report 2013, in: BOARD 5, S. 179–183.
- Papenfuß, U., & Schmidt, C. A. (2020). Understanding self-regulation for political control and policymaking: Effects of governance mechanisms on accountability, in: Governance, S. 1–27.
- Papenfuß, U. (Hrsg.) (2019): Friedrichshafener Erklärung Public Corporate Governance-Musterkodex, verabschiedet auf dem ZU|kunftssalon Public Corporate Governance, veranstaltet am 19.-20. September 2019 an Zeppelin Universität Friedrichshafen, <https://www.zu.de/zukunftssalon>.
- Papenfuß, U. (2020): Corporate Governance of State-owned Enterprises: Conceptualization, Challenges and Perspectives for the Public Corporate Governance Field, in: L. Bernier, P. Bance, & M. Florio (Hrsg.), The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises, S. 433–444.
- Papenfuß, U., & Haak, B. (2015): Public Corporate Governance Report 2015, in: Zeitschrift für Corporate Governance 6, S. 252–256.
- Papenfuß, U., Maier, S., & Keppeler, F. (2019): Personaleinsatz und Organisationsmodelle im öffentlichen Beteiligungsmanagement (PeB-Studie), Friedrichshafen.
- Papenfuß, U., Keppeler, F., & Schmidt, C., (2018): Chancen eines vertikalen Vergütungsvergleichs mit Manager-to-Worker Pay Ratios sowie Evaluation von Public Corporate Governance Regelungen, in: M. Morner, & U. Papenfuß (Hrsg.), 6. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, Speyerer Arbeitsheft Nr. 231, S. 38-50.
- Papenfuß, U., Schmidt, C., Plazek, M., & Schuster, F. (2020): Public Corporate Governance Kodizes - Studie zeigt relevante Wirkungen, in: Public Governance, Zeitschrift für öffentliches Management Frühjahr.
- Raiser, T. (2010): Kommunale Corporate Governance Kodizes-Zum Verhältnis von Aktienrecht und Kommunalrecht: Rechtsgutachten, Hans-Böckler-Stiftung.
- Regierer, C., & Dittmann, H.-M. (2020): Herausforderungen für öffentliche Unternehmen in 2020, in: Board: Zeitschrift für Aufsichtsräte 1, S. 28–32.
- Ruter, R. X. (2008): Zehn Thesen zum PCG-Kodex, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft 27, S. 170–171.
- Ruter, R. X., & Müller-Marqués Berger, T. (2005): Corporate Governance und öffentliche Unternehmen, in: N. Pfitzer, P. Oser, & C. Orth (Hrsg.), Corporate Governance Kodex: Ein Handbuch für Entscheidungsträger 2. Überarbeitung, S. 437–468.
- Schedler, K., Müller, R., & Sonderegger, R. W. (2016): Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen: Public Corporate Governance für die Praxis (Bd. 3), Haupt Verlag, Bern.
- Schürnbrand, J. (2010): Der Public Corporate Governance Kodex - Transparenz in öffentlichen Unternehmen, in Publicus 1, S. 12–15.

- Schwarting, G. (2004): Beteiligungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung - Einige wenige beachtete Aspekte, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 4, S. 342–354.
- Siebart, P. (2006): Ein Kodex für Nonprofit-Organisationen?, in: K. Birkholz, C. Maas, P. von Maravic, & P. Siebart (Hrsg.), Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis.
- Statistisches Bundesamt (2019): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen im Berichtsjahr 2017; hier abrufbar: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/fonds-einrichtungen-unternehmen.html> (Zugriff 05.05.2020).
- Thümmel R. (2017): Managervergütung in der Krise?, in: Der Aufsichtsrat Heft 7-8, S. 97.
- Treuner, J.-H. (2005): Besondere Anforderungen an die Führung staatlicher Unternehmen, in: R. X. Ruter, K. Sahr, & G. Graf Waldersee (Hrsg.), Public Corporate Governance: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 37–50.

---

**Anlage: Einladung und Informationen zum ZU|kunftssalon Public Corporate Governance****ZU|kunftssalon Public Corporate Governance**

Bei Interesse zu diesem und weiteren Themen der Public Corporate Governance veranstaltet der Lehrstuhl für Public Management & Public Policy unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Ulf Papenfuß jährlich im September den ZU|kunftssalon Public Corporate Governance an der Zeppelin Universität (ZU) in Friedrichshafen

In einem exklusiven Rahmen in inspirierender Atmosphäre direkt am Bodensee mit See- und Alpenblick ermöglicht der ZU|kunftssalon besondere Austauschmöglichkeiten mit einem besonders einschlägigen und gestaltungsmotivierten Kreis von Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus der „Community Public Corporate Governance und Beteiligungssteuerung“ aus Deutschland, Österreich und der Schweiz und über alle föderalen Ebenen hinweg. Die Veranstaltung behandelt in Vorträgen, Fish-Bowl-Diskussionen und parallelen Workshops verschiedene praxisrelevante Themen aus dem Bereich der Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und dem Beteiligungsmanagement.

Über den folgenden Link können Sie sich für den diesjährigen ZU|kunftssalon 2021 anmelden:

[www.zu.de/zukunftssalon](http://www.zu.de/zukunftssalon).