

Wolfram Bremeier, Hans Brinckmann, Werner Killian
und Karsten Schneider

Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen

Ausgliederung; Beteiligungsmanagement; Corporate Governance Kodex; kommunale Beteiligungen; Konzern Stadt; Public Corporate Governance; strategische Steuerung; Verselbstständigung

Kommunen erfüllen einen zunehmenden Teil ihrer Aufgaben nicht mehr in ihrer Kernverwaltung unter den prozeduralen Regeln des Kommunalverfassungsrechts, sondern durch privatrechtlich organisierte Unternehmen. Dabei bleiben Fragen der transparenten Steuerung und Kontrolle dieser ausgegliederten Einheiten offen. Der Artikel befragt die Regeln, die der Corporate Governance Kodex vorsieht, auf ihre Anwendbarkeit im öffentlichen Bereich und kommt zu dem Ergebnis, dass der Kodex zwar nicht genau die spezifischen Probleme kommunaler Beteiligungen im Blick hat, die Kommunen aber dennoch durch die konsequente Anwendung des Corporate Governance Kodex die Steuerung ihrer Unternehmen verbessern können und auch sollten.¹

I. Leitung und Kontrolle kommunaler Unternehmen in Privatrechtsform

Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben in privatrechtliche Gesellschaften hat an Bedeutung gewonnen. Zum einen setzt sich diese private Organisationsform auch zunehmend in mittleren und kleineren Kommunen durch, zum anderen lenkt die Diskussion über den freien Dienstleistungsverkehr im Rahmen der EU die Aufmerksamkeit auf die Art der Erbringung kommunaler Dienstleistungen. Ungeachtet aller Unterschiede im Einzelnen können wir heute davon ausgehen, dass zumindest in größeren Städten mehr als die Hälfte der im Bereich kommunaler Dienstleistungen Beschäftigten nicht mehr in öffentlich-rechtlichen Strukturen tätig sind, sondern in privatrechtlich organisierten kommunalen Unternehmen, dass mehr als die Hälfte der von Kommunen in Anspruch ge-

¹ Diese Überlegungen sind im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojektes „Verselbstständigung öffentlicher Unternehmen – Rückzug der Politik? Eine empirische Untersuchung zur Beteiligungssteuerung in kleinen und mittleren Kommunen“ entstanden. Ziel des Projektes ist es, den Stand kommunaler Unternehmen in kleineren Gemeinden und in Kreisen zu erheben und ihre Einbindung in die kommunale Politik zu analysieren. Siehe hierzu die Website des Projektes www.kommunale-strategien.de.

nommenen Kredite Schulden dieser Beteiligungen sind und dass die summierte Betriebsleistung dieser Unternehmen oft höher ist als das Haushaltsvolumen der Kernverwaltung.²

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie dieser beachtliche Teil kommunaler Aufgaben eigentlich gesteuert und kontrolliert wird. Im Vergleich zur Regelung der Governance von kommunalen Gremien und Kernverwaltung widmen die Gemeindeordnungen der Governance im Bereich der „wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde“ nur geringe Aufmerksamkeit: Einer intensiv durchgestalteten öffentlich-rechtlichen Regelung von Leitung und Kontrolle der Verwaltung steht eine nur punktuelle Regelung dieser Fragen bei der Erbringung von kommunalen Dienstleistungen durch Gesellschaften in privater Rechtsform gegenüber.

Seit langem wird beklagt, dass Kommunen die Aufgabe der Leitung und Kontrolle ihrer Unternehmen nicht zureichend wahrnehmen: „Im Regelfall verwalteten die Städte ihre Beteiligungen mehr als diese zu steuern oder gar zu gestalten“ stellt der Präsident des Hessischen Rechnungshofes in einem aktuellen Bericht fest und empfiehlt, „das Beteiligungscontrolling ... zielgerichtet weiterzuentwickeln. Die bisher in Ansätzen vorhandene Steuerung der Unternehmen ist auszubauen.“³ Es geht dabei nicht um Kritik an der Leitung der Unternehmen selbst – hier wird die Unternehmensführung häufig professioneller –, sondern darum, ob die Kommunen in ihrer Eigenschaft als Aufgabenträger, als (Allein-)Gesellschafter und/oder als (alleiniger) Abnehmer der Leistungen ihrem strategischen und politischen Auftrag gerecht werden.

Die Aufgabe der Steuerung und Kontrolle ist um so wichtiger, als den öffentlichen Unternehmen die vom Markt gelieferten Kontrollmechanismen fehlen: häufig gibt es keinen Wettbewerb in dem jeweiligen Bereich, die Kreditgeber vertrauen auf die faktische Gewährträgerhaftung der Kommune und es fehlt an Aktionären, die auf einen materiellen Geschäftserfolg drängen. Spielen Gewinn und Verlust nur eine geringe Rolle für den kommunalen Haushalt, etwa weil die Finanzierung aus anderen Quellen sichergestellt ist, so fehlt auch ein Kontrollinteresse der Kommune als Eigentümer.

II. Private und Public Corporate Governance bei kommunalen Beteiligungen

Die Frage nach ausreichender Steuerung und Kontrolle wird aber nicht nur im Bereich öffentlicher Unternehmen gestellt. Auch bei den privaten Kapitalgesellschaften muss der Gefahr begegnet werden, dass Eigeninteressen des Managements die Interessen der Gesellschafter oder der Kreditgeber in den Hintergrund drängen. Es besteht die typische Prinzipal-Agent-Beziehung mit ihrer Informationsasymmetrie und ihrem Motivationsproblem. Es gilt somit eine Governancestruktur zu schaffen, die das Unternehmen – Leitung und Beschäftigte – als den Agenten dazu motiviert, im Interesse der Gesellschafter

2 Empirisches Material zu kommunalen Beteiligungen findet sich in Trapp/Bolay (2003), Universität Potsdam (2003) und www.kommunale-strategien.de.

3 Präsident des Hessischen Rechnungshofes (2004), S. 61 und 65.

oder auch der Kreditgeber als den Prinzipalen zu handeln. Der Prinzipal hat den Agenten zu kontrollieren, der in aller Regel die Lage des Unternehmens besser kennt, und muss den Aufwand hierfür so gering wie möglich halten. Ein wichtiges Element von Good Governance ist daher ein der Unternehmensaufgabe angepasstes Leitungs-, Informations- und Kontrollsystem für den Prinzipal.

Vergleicht man die Prinzipal-Agent-Beziehung bei privaten Unternehmen mit der bei kommunalen, so findet man statt der einfachen eine zumindest doppelte Beziehung, nämlich die zwischen Bürgerschaft und Kommune einerseits und zwischen kommunaler Leitung und den kommunalen Unternehmen andererseits. Das Gefüge der Beziehungen kompliziert sich, wenn man zusätzlich das Verhältnis zwischen Gemeindevertretung und kommunaler Leitung innerhalb der Kommune in den Blick nimmt.⁴

Mit ihren Beteiligungen verfolgt die Kommune jeweils spezifische öffentliche Zwecke, die häufig nicht ganz widerspruchsfrei sind. Je komplexer aber die Ziele sind, die der Prinzipal mithilfe des Agenten umzusetzen versucht, desto prekärer dürfte sich die Prinzipal-Agent-Beziehung darstellen.

Besondere Governanceprobleme entstehen dadurch, dass die kommunale Spitze mit der Kommunalverfassung und dem Gesellschaftsrecht zwei unterschiedliche Formen der Verfolgung des Gemeinwohls in Einklang zu bringen hat, wobei eine „erhebliche Unsicherheit hinsichtlich der Verzahnung von Gesellschaftsrecht und Kommunalrecht“⁵ besteht. Insofern unterscheiden sich die Governanceprobleme bei öffentlich-rechtlich strukturierten Unternehmensformen der Kommunen⁶, wie dem Eigenbetrieb⁷, der zwar wirtschaftlich verselbstständigt ist, aber im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Leitungsstrukturen verbleibt, oder dem Zweckverband⁸ und der öffentlich-rechtlichen Anstalt⁹, für die der Kommunalverfassung strukturähnliche Leitungs- und Kontrollformen gesetzlich vorgesehen sind.

Public Governance – an sich schon ein komplexes Konzept, das hier nicht nochmals dargestellt werden soll¹⁰ – ist bei kommunalen Beteiligungen mithin aus drei Gründen anspruchsvoller: Die Prinzipal-Agent-Beziehung ist mehrstufig, die Zielstruktur ist komplexer als die privater Unternehmen und zwei Governance-Formen sind in Einklang zu bringen.¹¹ Im Folgenden soll es um die Frage gehen, ob die Kommunen aus den Empfehlungen zur Steuerung privatwirtschaftlicher Unternehmen etwas lernen können, ob und

4 Vgl. zur mehrstufigen Prinzipal-Agent-Beziehung Ruter/Müller-Marqués Berger (2003), S. 414 ff., Sierbart/Reichard (2004), OECD (2004), S. 3.

5 Altmeppen (2003), S. 2567.

6 Zur Governance dieser Unternehmen siehe Siekmann (1996).

7 Siehe z.B. Eigenbetriebsverordnung NRW in der Fassung vom 1. Juni 1988 (GV. NRW. S. 324), geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 30. April 2002 (GV. NRW. S. 160).

8 Siehe z.B. Zweckverbandsgesetz Niedersachsen vom 7. Juni 1939 (Nds. GVBl. Sb. II S. 109 - VORIS 20300 01 00 00 000 -) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Januar 2003 (Nds. GVBl. S. 36).

9 Siehe z.B. §§ 133a ff. Niedersächsische Gemeindeordnung in der Fassung vom 22. August 1996 (Nds. GVBl. S. 382), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Februar 2004 (Nds. GVBl. S. 63, 69).

10 Zu den verschiedenen Aspekten des Governance-Begriffs siehe z.B. Klenk/Nullmeier (2003); König (2001) S. 620 ff.

11 Vgl. hierzu Eichhorn (2003), der die Prinzipal-Agent-Relationen für öffentliche Unternehmen thematisiert. Budäus (2005), S. 19 f., stellt die distributiven Aktivitäten der Politik den produktiven der Privaten gegenüber.

inwieweit die für private Unternehmen entwickelten Corporate Governance-Grundsätze auch für kommunale Unternehmen anzuwenden sind.

Aus dem Nebeneinander von Kommunalverfassung und Gesellschaftsrecht folgen verschiedene Anforderungen an zwei Governance-Felder: Die Gemeindeordnungen enthalten zum einen Regelungen, die sich an die Gemeindeorgane als Repräsentanten des (Teil-)Eigentümers und damit Gesellschafter richten, und zum anderen Regeln, die sich an die Beteiligungsgesellschaft richten, die also der kommunale Gesellschafter durch Satzung und/oder Beschluss der Gesellschaftsorgane durchzusetzen hat.¹² Regeln der Corporate Governance richten sich nicht an Gesellschafter/Aktionäre, diese sind vielmehr die durch diese Regeln zu schützende Gruppe. Regeln der Public Corporate Governance haben ein darüber hinaus gehendes Schutzziel, nämlich die öffentlichen Interessen zu wahren, die die Kommune mit ihren Beteiligungen umzusetzen hat. Daher haben die Regeln der Public Corporate Governance neben den Organen der Beteiligungsgesellschaften auch die Organe der Kommune als einen möglichen Adressaten: So kann bspw. das Ziel der Transparenz durch Veröffentlichungspflichten der Geschäftsführungen von Beteiligungsgesellschaften oder von gleichartigen Pflichten der kommunalen Leitung erreicht werden.

III. Corporate Governance Kodex

Die OECD entwickelte 1998 gemeinsam mit den nationalen Regierungen, anderen einschlägigen internationalen Organisationen und dem privaten Sektor einen Katalog von Standards und Leitlinien für gute Corporate Governance. Diese Grundsätze wurden 1999 erstmalig angenommen und nach einer Überarbeitung 2004 in neuer Fassung verabschiedet.¹³

In der Einleitung zu den überarbeiteten Grundsätzen der OECD wird das Ziel wie folgt beschrieben:

„Die Grundsätze sollen den Regierungen der OECD- und Nicht-OECD-Länder dabei helfen, den rechtlichen, institutionellen und ordnungsrechtlichen Corporate-Governance-Rahmen in ihren Ländern zu evaluieren und zu verbessern und Börsen, Kapitalgebern, Unternehmen sowie anderen Parteien, die bei der Entwicklung guter Praktiken der Unternehmensführung eine Rolle spielen, Orientierungshilfen zu bieten und Vorschläge zu unterbreiten. Die Grundsätze gelten hauptsächlich für börsennotierte finanzielle und nicht finanzielle Unternehmen. Im Einzelfall können sie aber auch ein nützliches Instrument zur Verbesserung der Unternehmensführung in nicht börsennotierten Unternehmen dar-

12 Regeln, die die Beteiligungsgesellschaft betreffen, sind z.B. Jahresabschluss für große Handelsgesellschaften (§ 122 Abs. 1 Ziff. 4 HGO), jährlicher Wirtschaftsplan und 5jährige Finanzplanung (§ 122 Abs. 3 HGO), Einräumung der Befugnisse gemäß § 54 HHGrG (§ 123 Abs. 1 Ziff. 2 HGO), Einräumung der Rechts einer überörtlichen kommunalen Prüfung (§ 103 Abs. 1 Ziff. 5e GO BW). Governanceregeln für Gemeindeorgane sind z.B. Pflicht zur Erstellung eines Berichts (§ 105 Abs. 2 GO BW), Steuerungs- und Koordinierungspflicht (§ 103 Abs. 3 GO BW), Offenlegung von Jahresabschluss und Lagebericht (§ 105 Abs. 1 Ziff. 2 GO BW). Der Zwischenländervergleich der Gemeindeordnungen zeigt erhebliche Unterschiede und vielfältige Novellierungsbestrebungen.

13 OECD (2004a).

stellen, wie beispielsweise in Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und staatlichen Unternehmen.¹⁴

Die OECD-Grundsätze dienten auch in Deutschland als Grundlage für die Corporate-Governance-Initiative: Am 26. Februar 2002 hat die von der Bundesministerin für Justiz im September 2001 eingesetzte so genannte Cromme-Kommission den Deutschen Corporate Governance Kodex verabschiedet. Dieser Kodex wurde inzwischen ebenfalls überarbeitet.¹⁵

Die Corporate Governance Grundsätze sind in erster Linie Verhaltensregeln für Publikumsgesellschaften. Die Präambel formuliert das Ziel folgendermaßen:

„Der Kodex soll das deutsche Corporate Governance System transparent und nachvollziehbar machen. Er will das Vertrauen der internationalen und nationalen Anleger, der Kunden, der Mitarbeiter und der Öffentlichkeit in die Leitung und Überwachung deutscher börsennotierter Aktiengesellschaften fördern. Der Kodex verdeutlicht die Rechte der Aktionäre, die der Gesellschaft das erforderliche Eigenkapital zur Verfügung stellen und das unternehmerische Risiko tragen. ... Der Kodex richtet sich in erster Linie an börsennotierte Gesellschaften. Auch nicht börsennotierten Gesellschaften wird die Beachtung des Kodex empfohlen.“¹⁶

Beide Regelwerke deuten nur an, dass sich ihre Anwendung auch auf Unternehmen im öffentlichen Eigentum beziehen sollten, geben dafür aber keine Begründung.¹⁷ Nur dort, wo sich privates Kapital an kommunalen Unternehmen beteiligt oder in absehbarer Zeit beteiligen soll, lässt sich die Forderung nach Anwendung aus der Zielstellung der Regelwerke unmittelbar herleiten. Für alle anderen Fälle bedarf es zumindest einer Analogie, um die Forderung nach Übernahme und Anwendung zu rechtfertigen. Parallel zu der Debatte über die vollständige oder teilweise Übernahme des vorhandenen Regelwerkes läuft die über den Entwurf eines eigenständigen Kodex für Unternehmen im öffentlichen Eigentum.¹⁸

14 OECD (2004a), S. 11.

15 Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 21. Mai 2003. Zur Umsetzung der Empfehlungen des Kodex bei börsennotierten Unternehmen vgl. Oser/Orth/Wader (2004) sowie Cromme (2004).

16 Deutscher Corporate Governance Kodex – Präambel.

17 Für die Übertragbarkeit der Regeln auf Unternehmen im öffentlichen Eigentum sprechen sich Ruter/Müller-Marqués Berger (2003) S. 411 aus, machen aber wesentliche Ergänzungsvorschläge; Schwintowski (2001), S. 612, fordert eine „von privaten Unternehmen zu unterscheidende eigenständige Corporate Governance“, ähnlich Wolf/Ziehe (2005). S. auch OECD (2005) mit der Feststellung S. 14: „In addition to the OECD Principles of Corporate Governance, there are specific aspects of SOE governance that either merit special attention or should be documented in more detail in order to guide SOE board members, management and the state entity responsible for executing the ownership rights of the state in effectively performing their respective roles.“ Das Land Berlin – als Stadtstaat auch eine Kommune – hat mit den Beteiligungshinweisen in der Fassung von 2004 seine bedeutenderen Beteiligungen zur Anwendung des Kodex verpflichtet, siehe Land Berlin (13. Mai 2005), <http://www.berlin.de/SenFin/Presse/Alt/261004.html>.

18 Siehe hierzu OECD (2005) als Bericht der Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets, die von der OECD Steering Group on Corporate Governance um die Ausarbeitung eines solchen Regelwerkes gebeten wurde, und die Stellungnahmen dazu in: OECD (04. Mai 2005) www.oecd.org/dataoecd/40/48/34406995.pdf. Da sich dieser Entwurf auf Wirtschaftsunternehmen im öffentlichen Eigentum konzentriert – S.4: SOEs „having a commercial activity (i.e. with the bulk of their income coming from sales and fees)“ – , trifft er die Probleme der kommunalen Eigengesellschaften nicht voll, betont aber seine Anwendbarkeit auch auf diesen Bereich, siehe S. 4. Einen umfassenden Vorschlag hat Ruter (2005) vorgelegt.

IV. Der Bürger als Gesellschafter der kommunalen Unternehmen

Das kommunale Unternehmen hat – so könnte man argumentieren – mit der Kommune nur einen Eigentümer, der das Eigenkapital bereitstellt. Als Alleingesellschafter hätte die Kommune damit eine Position, aus der heraus sie ihre Interessen uneingeschränkt durchsetzen könnte. Auch die Kreditgeber haben eine vergleichbar privilegierte Stellung, da sie mit der Kommune als zumindest faktischem Gewährträger rechnen können. Angesichts der komplexen Prinzipal-Agent-Beziehung aber gibt es Interessen, die durch einen Public Corporate Governance Kodex zu schützen sind. So gehört ein kommunales Unternehmen in gewissem Sinne allen Bürgern der Kommune, ist also auch eine Art von Publikums-gesellschaft. Die Bürger als materielle Gesellschafter des kommunalen Unternehmens sollten nicht weniger Rücksichtnahme erfahren als die Aktionäre einer börsennotierten AG. Da die Bürger auch letztlich die Verluste der kommunalen Unternehmen zu tragen haben, sind sie auch schutzbedürftige Kreditgeber, die mindestens aus diesem Grund ein legitimes Interesse an Transparenz und Kontrolle haben.¹⁹

Es gibt daher gute Argumente dafür, dass Grundsätze des Corporate Governance Kodex, die auf ein Mehr an Transparenz und Kontrolle abzielen, auch von einer kommunalen Aktiengesellschaft oder GmbH, von deren Vorstand und Aufsichtsrat beachtet werden sollten. Beinahe mehr noch als in der Privatwirtschaft ist in der öffentlichen und gemeinnützigen Wirtschaft der Faktor Vertrauen, den der Kodex mit seinen Grundsätzen fördern will, von zentraler Bedeutung. Hinzu kommt, dass im Zuge der Kooperation zwischen Kommunen und Privatwirtschaft immer mehr kommunale Unternehmen private Partner als Minderheitsgesellschafter haben und auch immer stärker privates Fremdkapital brauchen. Transparenz und Good Governance kann diese Entwicklung nur befördern.

Im Folgenden geht es uns nicht darum, einen speziellen Public Corporate Kodex zu entwerfen²⁰, sondern entlang des vorhandenen und breit akzeptierten Regelwerkes aufzuzeigen, welche der Empfehlungen und Anregungen, die der deutsche Kodex zu den Leitungsstrukturen (Gesellschafter/Aktionär, Vorstand und Aufsichtsrat), zur Transparenz sowie zur Unternehmenskontrolle gibt, auch für kommunale Unternehmen zu gelten haben.

In den Gemeindeordnungen der Länder sind für Beteiligungen Steuerungs- und Kontrollanforderungen vorgesehen, die sich einerseits an die Kommune und andererseits die Ausgestaltung der kommunalen Unternehmen und ihrer Satzungen richten.²¹ Jedes Land hat dabei sein spezifisches Konzept verfolgt, so dass eine Vielgestaltigkeit von länderspezifischen Regelungen entstanden ist, die sich aus der Sache nicht begründen lässt.

19 Noch einen Schritt weiter geht Schwintowski (2001), S. 612, der eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung der Bürger an gewinnbringenden kommunalen Unternehmen der Daseinsvorsorge fordert.

20 Ein solcher Entwurf findet sich bei Ruter (2005). Siehe auch das „Thesenpapier PCG Kodex“ von Ruter/Müller-Marqués Berger (2003) S. 432 ff.

21 Einen Überblick über diese von den Autoren so genannten „Elemente der Public Corporate Governance“ geben Ruter/Müller-Marqués Berger (2003) S. 418ff.; vgl. auch Schwarting (2000).

V. Öffentliche Interessen und Unternehmensinteresse

Mehr Handlungsfreiraum für die Unternehmensleitungen und mehr Spielraum bei der Besetzung von Leitungspositionen und bei der Gestaltung der Verträge sind für die Kommune wichtige Gründe für die Wahl einer privaten Rechtsform. Der Kodex empfiehlt hierzu:

„Der Vorstand leitet das Unternehmen in eigener Verantwortung. Er ist dabei an das Unternehmensinteresse gebunden und der Steigerung des nachhaltigen Unternehmenswertes verpflichtet.“ (Ziff. 4.1.1) „Der Vorstand entwickelt die strategische Ausrichtung des Unternehmens, stimmt sie mit dem Aufsichtsrat ab und sorgt für ihre Umsetzung.“ (Ziff. 4.1.2)

Diese Empfehlungen setzen eine operationale Bestimmung des Unternehmensinteresses voraus. Im Fall des kommunalen Unternehmens ist dies die effektive und effiziente Erfüllung einer kommunalen Aufgabe. Eine Bindung der Unternehmensleitung an dieses spezifische Unternehmensinteresse ist in überprüfbarer Weise dann gegeben, wenn die öffentliche Aufgabe nicht nur allgemein formuliert ist. In der Realität deutscher Gemeinden oder Kreise lässt sich aber kaum eine Unternehmenssatzung finden, die dieser Anforderung gerecht wird und eine Unterordnung des kommunalen Unternehmens unter die Ziele lokaler Politik kontrollierbar macht.²² Dieses Steuerungsdefizit wird auch höchst selten durch den Abschluss von Leistungsverträgen oder Zielvereinbarungen zwischen Kommune und kommunalem Unternehmen aufgefangen.²³ Die Folge ist entweder eine nur vage gesteuerte Selbstständigkeit der Unternehmensleitungen oder eine Durchsetzung kommunaler Ziele über diffuse Medien, wie etwa personale Bindungen oder informelle Arrangements.

VI. Risikomanagement und Risikocontrolling

Der Vorstand hat gemäß Ziff. 4.1.4 des Kodex „für ein angemessenes Risikomanagement und Risikocontrolling im Unternehmen“ zu sorgen. Untersuchungen bei kommunalen Unternehmen haben gezeigt, dass diese Aufgabe bislang nur sehr unzureichend erfüllt wird. Für die hessischen Sonderstatusstädte stellte der Präsident des Hessischen Rechnungshofes nüchtern fest:

„Das Risikomanagement als eines der bedeutendsten Elemente des Beteiligungsmanagements war bei den Städten in Ansätzen ausgeprägt. Es gab positive erste Schritte im Berichtswesen und bei der Anwendung von Soll-/Ist-Abgleichen.“²⁴

22 So bemängelt z.B. die Leitstelle Gemeindeprüfung für die nordrhein-westfälischen Kommunen, dass eine Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Zweck in den Beteiligungsberichten meist nicht stattfindet, vgl. Innenministerium NRW (2001), S. 51.

23 Eine von uns im Rahmen des o.g. Forschungsprojekts durchgeführte Befragung ergibt zu Dienstleistungsverträgen und/oder Zielvereinbarungen, dass 12,1% der Gemeinden und Kreise diese Steuerung für alle, und 13,2% für die meisten ihrer Beteiligungen nutzen, jedoch 45,4% für keine. Für die systematische Steuerung über Kennzahlen lauten die Ergebnisse 3,7% für alle und 5,5% für die meisten, jedoch 64% für keine Beteiligung.

24 Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2004), S. 63.

Nur in wenigen Städten und dort nur für wenige Beteiligungen ist ein Risikomanagement entwickelt. Angesichts der Bedeutung der Beteiligungen für die kommunale Finanzwirtschaft scheint es dringend erforderlich, die Empfehlungen des Kodex in diesem Punkte rasch umzusetzen.²⁵

Eine große praktische Schwierigkeit liegt darin, dass die kommunalen Unternehmen unterschiedliche Wurzeln haben und in unterschiedlichen Sektoren arbeiten, so dass ein einheitliches System von finanzwirtschaftlichen Daten in aller Regel nicht entwickelt worden ist. Jede Gesellschaft hat ihre eigenen Konzepte, die noch dazu mit der kommunalen Haushaltssystematik schwer vereinbar sind. Nach einer Übergangszeit für die Angleichung der jeweiligen Methoden sollte aber ein mit dem öffentlichen Rechnungswesen kompatibles Rechnungssystem für die gesamten Beteiligungsgesellschaften einer Kommune gegeben sein. Die würde eine fundierte Basis für die Beurteilung dieses wirtschaftlichen Sektors und damit der Gesamtlage einer Gemeinde abgeben und auch den Grundsätzen der Corporate Governance eher entsprechen. Denn der Kodex stellt bei seiner Forderung gerade nicht auf die einzelne Gesellschaft ab, sondern empfiehlt ein Risikomanagement für das Unternehmen, also eine Zusammenführung der Risiken im Konzern Stadt oder Konzern Kreis.

VII. Aufgabe des Aufsichtsrats

Für das kommunale Unternehmen, bei dem es um die Umsetzung kommunaler Ziele in das Handeln der Gesellschaft zu gehen hat, ist die vom Kodex vorgesehene Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Aufsichtsrat von Bedeutung:

„Der Vorstand stimmt die strategische Ausrichtung des Unternehmens mit dem Aufsichtsrat ab und erörtert mit ihm in regelmäßigen Abständen den Stand der Strategieumsetzung.“ (Ziff. 3.2).

Der Kodex legt zudem erheblichen Wert auf die umfassende Information des Aufsichtsrats und macht dies zu einer gemeinsamen Aufgabe von Vorstand und Aufsichtsrat.

„Aufgabe des Aufsichtsrates ist dabei, die Informationspflichten genauer zu umreißen, denen der Vorstand dann nachzukommen hat.“ (Ziff. 3. 4).

Der Aufsichtsrat ist nicht in die laufenden Geschäfte eingebunden, wohl aber in Angelegenheiten von grundlegender Bedeutung. Die Satzung hat diese Angelegenheiten, in denen der Vorstand an die Zustimmung des Kontrollgremiums gebunden ist, zu bestimmen (Ziff. 3.3). Der Kodex betont also eher die Kooperation zwischen beiden Leitungsorganen und weniger die Abgrenzung der jeweiligen gesellschaftsrechtlichen Funktion. Er verfolgt damit die Linie, die in der Präambel angedeutet ist, nämlich der Annäherung des dualen Führungssystems des deutschen Aktienrechts an die angelsächsische monisti-

25 Ein positives Beispiel bietet der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, der durch die Einführung der Software „Cartesis Insider“ eine größere Aktualität und Transparenz über das städtische Beteiligungsportfolio gewährleistet. Vgl. hierzu Schaefer (2004) S. 122. In unserer Erhebung ergibt die Frage nach einem einheitlichen Controlling für alle kommunalen Unternehmen, dass 11,2% der Gemeinden und Kreise es für alle, und 7,1% für die meisten ihrer Beteiligungen nutzen, jedoch 65,1% für keine. Für die Frage nach unterjährigen Berichten lauten die Ergebnisse 24,3% für alle und 18,2% für die meisten, jedoch 32,6% für keine Beteiligung.

sche Struktur. Mit der Empfehlung will der Kodex die Vorteile beider Führungssysteme verbinden, denn Vorstand wie Aufsichtsrat behalten im Gegensatz zum Board ihren Bereich verantwortlicher Entscheidung.

VIII. Aufsichtsrat und kommunale Politik

Für kommunale Unternehmen, bei denen der Aufsichtsrat üblicherweise mit Repräsentanten kommunaler Gremien besetzt ist, macht diese Kooperationsempfehlung Sinn: Denn Aufsichtsräte agieren in entscheidenden Fragen wie ein Ausschuss der Gemeindevertretung, insbesondere dann, wenn Satzung und/oder Gemeindeordnung eine proportionale Verteilung der Sitze auf die Fraktionen vorsehen.²⁶ Über den Aufsichtsrat wird die kommunale Politik mit der Unternehmensstrategie direkt verknüpft, indem der Aufsichtsrat in den Prozess der Strategieentwicklung des Unternehmens mit einbezogen wird („gute Unternehmensführung setzt eine offene Diskussion zwischen Vorstand und Aufsichtsrat sowie in Vorstand und Aufsichtsrat voraus“, so die Präambel des Kodex). In strategischen Fragen soll der Aufsichtsrat somit nicht nur auf die Bindung des Vorstandes durch die Satzung und auf die nachträgliche Kontrolle durch Ausübung von Prüfungsrechten angewiesen sein, sondern auch durch frühzeitige und umfassende Information und Diskussion eingebunden werden.

Um die strategische Aufgabe angemessen erfüllen zu können, muss ein Aufsichtsratsmitglied Zeit und Qualifikation in das Mandat einbringen können (Ziff. 5.4.1: „Bei Vorschlägen zur Wahl von Aufsichtsratsmitgliedern soll darauf geachtet werden, dass dem Aufsichtsrat jederzeit Mitglieder angehören, die über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen und hinreichend unabhängig sind.“). Angesichts von zeitlicher Belastung vieler Gemeindevertreter und/oder mangelnder Mandatsbetreuung durch die meist sehr schmale kommunale Beteiligungsverwaltung ist diese Empfehlung des Kodex eine große Herausforderung für die kommunale Praxis. Ebenso groß ist die Herausforderung der Empfehlung des Kodex in Ziff. 5.6: „Der Aufsichtsrat soll regelmäßig die Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen.“ Der Kodex stützt damit die Forderung nach einem Beteiligungsmanagement, das auch Betreuung der Mandatsträger umfasst.

26 Schedler/Kolbe (2004), S. 143, weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es hier zu einer Fraktionierung des Aufsichtsgremiums entlang der politischen Konfliktlinien kommen und die Unternehmensleitung diese Divergenz zur Durchsetzung eigener Interessen nutzen kann.

IX. Loyalitätskonflikte

So positiv eine engere Kooperation zwischen Aufsichtsrat und Vorstand zu sehen ist, so ist doch auf die Doppelrolle der Kommune als Allein- oder Mehrheitsgesellschafter und als Allein- oder Hauptkunde des kommunalen Unternehmens hinzuweisen. Die Bindung des Aufsichtsrats an das Unternehmensinteresse, die das Gesellschaftsrecht betont und die der Kodex unterstreicht (vgl. Ziff. 5.5 Interessenkonflikte), kann dann leicht in den Hintergrund treten, wenn es um Leistungen der Gesellschaft für die Kommune und die Bürger geht. Dies gilt umso mehr, wenn Unternehmensziele nur vage umschrieben und/oder Leistungen nicht vertraglich vereinbart sind.

Ganz überwiegend bedienen sich gerade mittlere und kleinere Kommunen nicht der AG, sondern der GmbH, für die das GmbHG eine fast unbegrenzte Gestaltungsfreiheit bei der Verteilung der Kompetenzen zwischen Gesellschafterversammlung, Geschäftsführung und Aufsichtsrat vorsieht. Ist eine Kommune alleinige Gesellschafterin einer GmbH, so hat sie das Alleinbestimmungsrecht über die Satzung und zugleich das Weisungsrecht gegenüber dem Geschäftsführer. Geschäftsführung und Aufsichtsrat sind damit in kommunale Beschlüsse einbindbar, wenn sie in gesellschaftsrechtliche Beschlüsse umgesetzt werden sind.

Wesentlich strenger als das Recht der GmbH sichert das AktG das Eigeninteresse der Gesellschaft. Eine Kommune kann auch als Alleinaktionärin dem Vorstand der Aktiengesellschaft keine Weisungen erteilen. Als Beherrscher der Hauptversammlung kann sie nur dann in Fragen der Geschäftsführung bindend eingreifen, wenn der Vorstand diese Fragen in die Hauptversammlung bringt (§ 119 Abs. 2 AktG). Damit folgt aus der Übertragung von Aufgaben auf eine kommunale AG kommunalpolitisch nicht nur die Möglichkeit, diese Aufgabe dem direkten Einflussbereich der kommunalen Organe zu entziehen, sondern sogar die gesellschaftsrechtliche Pflicht zu einer solchen Verselbstständigung.

Daher ist – wie schon betont – das wichtigste Instrument zur Umsetzung kommunaler Interessen in das Unternehmensinteresse die Satzung des Unternehmens, in der die Aufgaben so operational festzulegen sind, dass das Handeln der Gesellschaftsorgane anhand des in der Satzung festgelegten Gesellschaftszwecks überprüfbar bleibt. Nur dann ist der Aufsichtsrat in der Lage, seine Aufgabe angemessen erfüllen. Nur dann ist die aus dem Demokratiegebot folgende Legitimationskette bei der Bestimmung öffentlicher Aufgaben zumindest mit Mitteln des Vertragsrechts aufrecht erhalten. Daneben haben weitere Steuerungsinstrumente zu treten, wie etwa Leistungs- oder Geschäftsführerverträge, mit deren Hilfe die Kommunen die gesellschaftsrechtliche Steuerungsbegrenzung ausgleichen können.

X. Transparenz im Konzern Stadt

Vertrauen wird durch Transparenz gesichert. Daher widmet der Kodex diesem Thema einen eigenen Abschnitt. In Ziff. 6.7 wird eine laufende Öffentlichkeitsarbeit empfohlen, die „die Termine der wesentlichen wiederkehrenden Veröffentlichungen (u.a. Geschäftsbericht, Zwischenberichte, Hauptversammlung) in einem ‚Finanzkalender‘ mit ausreichendem Zeitvorlauf publiziert“. Dem Internet wird als schnellem Medium eine besondere Rolle zugewiesen. Auf den kommunalen Webauftritten sucht man solche Informationen bislang jedoch vergebens. Auch die in Ziff. 2.3.1 empfohlene Veröffentlichung aller vom Gesetz für die Hauptversammlung verlangten Berichte und Unterlagen ist offensichtlich nicht die Regel.²⁷

Der Kodex sieht unter Ziff. 7.1.2 weiterhin vor, dass der Konzernabschluss 90 Tage, die Zwischenberichte 45 Tage nach der jeweiligen Berichtsperiode öffentlich zugänglich sein sollen. Dies ist von besonderer kommunalpolitischer Bedeutung, denn die Nutzung des privaten Gesellschaftsrechts für kommunale Aufgaben gliedert diese Aufgaben auch aus dem kommunalen Haushalt aus. Es entstehen neben dem öffentlichen Haushalt der Kommune privatrechtliche Nebenhaushalte, deren Gesamtumfang den des kommunalen Haushalts oft überschreitet. Da Regeln, die für Transparenz der kommunalen Finanzen sorgen, wie die Öffentlichkeit der Haushaltsberatungen und des Haushalts, auf diese Nebenhaushalte nicht anwendbar sind, ergeben sich für Bürger wie Kommunalpolitiker Informationsdefizite. Zwar sind in vielen Gemeindeordnungen kommunale Beteiligungsberichte, die Vorlage von Wirtschaftsplänen durch die kommunalen Unternehmen und auch deren Veröffentlichung verpflichtend vorgesehen. Die Informationspflichten sind aber wenig präzise und die von den Unternehmen bereitgestellten Daten lassen sich nur schwer zu einem transparenten Gesamtbild zusammenfügen, wie es der Grundsatz der Haushaltseinheit anstrebt.

Die Kommune bildet mit ihren Unternehmen auch dann einen Konzern, wenn es keine expliziten Beherrschungsverträge gibt, was selten der Fall ist. Ein transparentes Bild der finanziellen Situation des „Konzerns Stadt“ oder „Konzerns Kreis“ kann nur eine Konzernbilanz liefern, bei der die finanziellen Beziehungen zwischen den Konzerngesellschaften herausgerechnet werden. Die Bedeutung dieser Sicht betont der Kodex in Ziffer 7.1.1: „Anteilseigner und Dritte werden vor allem durch den Konzernabschluss informiert. Sie sollen während des Jahres durch Zwischenberichte unterrichtet werden.“

Ein solcher Konzernabschluss dürfte heute – nicht zuletzt wegen fehlender gesetzlicher Verpflichtung – in keiner deutschen Kommune die Regel sein. Eine integrierte Rechnung bildet jedoch gerade vor dem Hintergrund der organisatorischen Zersplitterung eine

27 So kommt z.B. Zahradnik (2003), S. 392, bei einer Analyse der rechtlichen Grundlagen für die Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben zu dem Ergebnis, dass diese hinsichtlich der Aspekte Kontrolle, Transparenz und Publizität im Vergleich zu Kapitalgesellschaften noch nicht ausreichend entwickelt sind und den Zielsetzungen des Transparenz- und Publizitätsgesetzes vom Juli 2002 (TransPuG) nicht entsprechen.

wichtige Basis für die transparente Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Kommune.²⁸

Die Schwierigkeiten, eine Konzernbilanz für die Stadt insgesamt zu erstellen, sollen nicht verkannt werden. Noch immer sind die Rechnungswesen beider Sphären, also der städtische Haushalt und die betriebswirtschaftliche Rechnungslegung der Beteiligungsgesellschaften, nicht kompatibel. Neben die oben erwähnte mangelnde Vergleichbarkeit der Finanzdaten der einzelnen Beteiligungen tritt die mangelnde Vergleichbarkeit zwischen haushaltsrechtlicher und handelsrechtlicher Herangehensweise, die einer Transparenz im Wege steht.²⁹

XI. Transparenz der Vorstandsvergütung

Der Kodex sieht keinen Anlass für Datenschutz bei Vorstands- bzw. Geschäftsführer-Gehältern (Ziff. 4.2.4): „Die Vergütung der Vorstandsmitglieder soll im Anhang des Konzernabschlusses aufgeteilt nach Fixum, erfolgsbezogenen Komponenten und Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung ausgewiesen werden. Die Angaben sollen individualisiert erfolgen.“

Das Gehalt eines Oberbürgermeisters ist ebenso transparent wie das aller Amtsleiter, so dass der Grundsatz der Öffentlichkeit der Entgelte eine gute Tradition bei den Kommunen hat. Vor diesem Hintergrund erstaunt es umso mehr, dass sich diese Transparenz bei den kommunalen Unternehmen erst zaghaft durchzusetzen beginnt, obwohl das HGB die Offenlegung der Vorstandsvergütungen schon immer fordert. Nach § 286 Abs. 4 HGB kann die Angabe zwar dann unterbleiben, „wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitglieds dieser Organe feststellen lassen.“ Die Praxis kommunaler Unternehmen hat aber diese Kannvorschrift als Veröffentlichungsverbot umgedeutet und nimmt sie damit widerrechtlich generell in Anspruch. Der Kodex wiederholt die Verpflichtung zur

28 Ein Plädoyer für eine Konzernrechnungslegung für Gebietskörperschaften gibt Bolsenkötter (2001), S. 236 f. Eine Orientierung für die transparente Gestaltung von Jahresabschlüssen öffentlicher Unternehmen bieten die International Public Sector Accounting Standards (IPAS) der IFAC (International Federation of Accountants). Bis Mitte 2004 wurden insgesamt 21 Standards – ausschließlich in englischer Sprache – veröffentlicht. Eine kurze Zusammenfassung liefert Gamper/Frei (2005). Ein Anwendungsfall für die öffentliche Rechnungslegung der Schweizer Stadt Kloten ist dokumentiert in Gloger (2004).

29 Das am 10. November 2004 verabschiedete Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen – Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – (GV.NRW 2004 Nr. 41 S. 644-680) sieht eine Konsolidierung der Jahresabschlüsse für den Kernhaushalt der Gemeinde und der Abschlüsse der ausgegliederten kommunalen Eigenbetriebe, Unternehmen in Gesellschaftsform und sonstiger von der Gemeinde beherrschter Einrichtungen zu einem Gesamtabschluss (Konzernabschluss) vor. Der neue § 116 Gesamtabschluss lautet: „(1) Die Gemeinde hat in jedem Haushaltsjahr für den Abschlussstichtag 31. Dezember einen Gesamtabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen. Er besteht aus der Gesamtergebnisrechnung, der Gesamtbilanz und dem Gesamtanhang und ist um einen Gesamtlagebericht zu ergänzen. Der Rat bestätigt den geprüften Gesamtabschluss durch Beschluss. § 96 findet entsprechende Anwendung. (2) Zu dem Gesamtabschluss hat die Gemeinde ihren Jahresabschluss nach § 95 und die Jahresabschlüsse des gleichen Geschäftsjahres aller verselbstständigten Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form zu konsolidieren. Auf den Gesamtabschluss sind, soweit seine Eigenart keine Abweichung erfordert, § 88 und § 91 Abs. 2 entsprechend anzuwenden.“

Entgelttransparenz, die als Grundsatz gerade einer Public Corporate Governance eigentlich selbstverständlich sein sollte.³⁰

Die im Kodex ebenso geforderte Offenheit der Aufsichtsratsentgelte (Ziff. 5.4.5) dürfte heute bei kommunalen Unternehmen keine so bedeutende Rolle spielen, da hier die Vergütungen eher gering sind. Umso leichter sollte daher die Transparenz in diesem Bereich fallen.

XII. Fazit

Die bisweilen vertretene These, öffentliche Unternehmen seien bei der Corporate Governance Debatte vergessen worden³¹, ist nur insoweit richtig, als ein spezifischer Public Corporate Governance Kodex fehlt. Ein solcher ergibt sich auch nicht aus der Gesamtheit rechtlicher Regeln, die Gebietskörperschaften als Allein- oder Mehrheitsgesellschafter öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform zu beachten haben. Dies auch deshalb, weil die in den Gemeindeordnungen enthaltenen Regeln recht unterschiedliche Reichweite haben. Das kann und darf allerdings keine Kommune und keinen Kommunalpolitiker davon abhalten, die im deutschen Corporate Governance Kodex zusammengefassten international und national anerkannten Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung konsequent und strikt zu beachten. Wie die Präambel des Kodex fordert, hätte ein kommunales Unternehmen jährlich offen zu legen, wo und warum es von den Empfehlungen des Kodex abweicht.³²

Sicher sind einige Vorschläge des Kodex, wie etwa die zur Hauptversammlung und zu den Rechten der Aktionäre, nicht relevant, sicher steht die Rechtsform der Aktiengesellschaft bei den Kommunen nicht im Vordergrund und selbstverständlich gibt es Besonderheiten, die aus der engen Verbindung zu öffentlichen Aufgaben folgen. Aber all dies spricht keineswegs dagegen, dass eine Gemeinde, eine Stadt oder ein Kreis die zentralen Empfehlungen und Anregungen des Kodex als Richtschnur der Leitung und Kontrolle seiner Unternehmen als Mindeststandard zugrunde legt. Weil die Zielstruktur kommunaler Unternehmen vielfältiger und bisweilen auch widersprüchlich ist, weil die Prinzipal-Agent-Beziehungen im politischen Raum wesentlich komplexer sind und weil der externe Druck vom Kapitalgeber oder vom Kunden nicht so direkt wirkt, stellt der Kodex lediglich einen Mindeststandard für Kommunen und kommunale Unternehmen dar, der zu beachten ist. Besondere Anforderung einer Public Corporate Governance im Rahmen der

30 Die individuelle Veröffentlichung der Vorstands- und Aufsichtsratsbezüge stellt auch bei der Umsetzung des Deutschen Corporate Governance Kodex in der Privatwirtschaft ein strittig diskutiertes Thema dar (vgl. Cromme (2004), S. 12 ff.). Siehe auch den „Entwurf eines Gesetzes über die Offenlegung der Vorstandsvergütung“, den die Bundesregierung am 12. Mai 2005 beschlossen hat. Danach bleibt es für Eigengesellschaften der öffentlichen Hand bei der bisherigen Kann-Vorschrift. Siehe Bundesjustizministerium (6. Juli 2005), <http://www.bjm.de/media/archive/951.pdf>

31 So Schwintowski (2001), S. 612 und Reichard (2002), S. 40.

32 Der entsprechende § 161 AktG, der diese Erklärung für börsennotierte Unternehmen vorschreibt, fordert nicht, dass ein Unternehmen dem Kodex in jedem Punkte folgt, sondern lediglich, dass den Aktionären gegenüber ein Abweichen von dem Kodex – zweckmäßigerweise natürlich mit Begründung – öffentlich gemacht wird. So könnte eine Kommune durchaus bestimmte Abweichungen für ihre Unternehmen beschließen und dies in die Entsprechenserklärung einfließen lassen.

Kommunalverfassung haben darauf aufzubauen und insbesondere den Bereich zu berücksichtigen, der außerhalb der Perspektive eines auf private Gesellschafter hin orientierten Corporate Governance Kodex liegt, nämlich die Pflichten der Kommune als öffentlicher Eigentümer.³³ Man sollte also die Beachtung des Corporate Governance Kodex durch Kommunen und kommunale Gesellschaften als einen notwendigen, nicht aber als einen hinreichenden Schritt zu einer Public Corporate Governance ansehen.

Literaturverzeichnis

- Altmeppen, Holger (2003), Die Einflussrechte der Gemeindeorgane in einer kommunalen GmbH, in: NJW, 36. Jg., S. 2561-2567
- Bolsenkötter, Heinz (2001), Integrierte Rechnungslegung für öffentliche Verwaltungen und Unternehmen, in: Öffentliche Unternehmen, Entstaatlichung und Privatisierung, hrsg. von Thomas Edeling u.a., Opladen, S. 223-238
- Bolsenkötter, Heinz (2003), Rechnungswesen und Rechnungslegung öffentlicher Unternehmen im Schnittpunkt nationaler und internationaler Ökonomisierungstendenzen, in: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – Instrumente und Trends, hrsg. von Jens Harms und Christoph Reichard, Baden-Baden, S. 255-273
- Budäus, Dietrich (2005), Vertrauensbildung durch einen Public Corporate Governance Kodex, in: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Graf Waldersee, Wiesbaden, S. 15-25
- Cromme, Gerhard (2004), Stand und Entwicklungen von Corporate Governance in Deutschland, Redemanuskript anlässlich der 3. Konferenz Deutscher Corporate Governance Kodex, (20. April 2005), www.corporate-governance-code.de/ger/download/CGC_Konferenz_Berlin_2004_Dr_Cromme.pdf
- Cronage, Ulrich und Georg Westermann (2003), Kommunale Unternehmen, Berlin
- Deutscher Corporate Governance Kodex (21. Mai 2003), www.corporate-governance-code.de/ger/download/DCG_K_D200305.pdf
- Edeling, Thomas (2003), Rollenverständnis des Managements im kommunalen Unternehmen, in: Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – Instrumente und Trends, hrsg. von Jens Harms und Christoph Reichard, Baden-Baden, S. 235-254
- Eichhorn, Peter (2003), New Governance bei öffentlichen Unternehmen, in: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – Instrumente und Trends, hrsg. von Jens Harms und Christoph Reichard, S. 175-181
- Engellandt, Frank (1995), Die Einflussnahme der Kommunen auf ihre Kapitalgesellschaften über das Anteilnehmerorgan – Rechtliche, organisatorische und kompetenzielle Probleme ihrer Einwirkungspflicht, Heidelberg
- Frey, René L. (2002), Von der Corporate Governance zur Public Governance, Vortrag an der Universität Salzburg, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel
- Gamper, Andreas und Rebecca Frei (2005), Kurzer Überblick zu den International Public Accounting Standards (IPSAS), Züricher Hochschule Winterthur (6. Juli 2005), http://www.sgvw.ch/sekto/news/ispas_gamper_frei.pdf
- Gersdorf, Hubertus (2000), Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, Berlin
- Gill, Derek (2002), Signposting the Zoo – From Agencification to a More Principled Choice of Government Organisational Forms, in: OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 1, S. 27-80
- Gloger, Beat (2004), Neue Standards für Gemeinderechnungen, in: Kommunalmagazin, Nr. 11, S. 40-43
- Gruber, Klaus (2002), Modernes Haushalts- und Gemeindefinanzrecht, Leitfaden für eine wirtschaftliche, effiziente und effektive Erfüllung kommunaler Aufgaben, Kronach
- Harms, Jens und Christoph Reichard (Hrsg.) (2003), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – Instrumente und Trends, Baden-Baden
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2001), Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“, Düsseldorf
- KGSt (1985), Kommunale Beteiligungen II – Organisation der Beteiligungsverwaltung, Köln

33 Der Entwurf der OECD (2005) für einen eigenständigen Public Corporate Governance Codex sieht seine Aufgabe in der Ergänzung der bereits bestehenden Vorschläge in Bezug auf die Rolle des öffentlichen Eigentümers (siehe S. 3) und formuliert dieses Anliegen S. 5 deutlich: „The state should act as an informed, accountable and active owner and establish a clear and consistent ownership policy, ensuring that the governance of state owned enterprises is carried out in a transparent and accountable manner, with the necessary degree of professionalism and effectiveness.“

- Klenk, Tanja und Frank Nullmeier (2003), *Public Governance als Reformstrategie*, Düsseldorf
- König, Klaus (2001), *Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte*, 10 Thesen, in: *DÖV*, S. 617-625
- Maul, Silja und Georg Lanfermann (2004), *Europäische Corporate Governance – Stand der Entwicklungen*, in: *Betriebs-Berater*, 59. Jg., Nr. 35, S. 1861-1868
- OECD (2002), *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies*
- OECD (2004), *Grundsätze der Corporate Governance*, Neufassung, OECD (6. Juni 2005), <http://www.oecd.org/dataoecd/57/19/32159487.pdf>
- OECD (2005), *OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD (6. Juli 2005), <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>
- Oser, Peter, Christian Orth und Dominic Wader (2004), *Beachtung der Empfehlungen des Deutschen Corporate Governance Kodex*, in: *Betriebs-Berater*, 59. Jg., Nr. 21, S. 1121-1126
- Pfeifer, Axel (1991), *Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung kommunaler Aktiengesellschaften durch ihre Gebietskörperschaften*, München
- Pfitzer, Norbert und Peter Oser (Hrsg.) (2003), *Deutscher Corporate Governance Kodex – Ein Handbuch für Entscheidungsträger*, Stuttgart
- Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2004), *Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Dreizehnter zusammenfassender Bericht, Sechsendachtzigste vergleichende Prüfung „Betätigung der Sonderstatusstädte“ bei sieben Städten*, Darmstadt
- Reichard, Christoph (2001), *Gemeinden als Marktteilnehmer, Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern*, in: *Kommunen am Markt, Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen*, hrsg. von Christoph Reichard, Berlin, S. 61-79
- Reichard, Christoph (2002), *Governance öffentlicher Dienstleistungen*, in: *Public und Nonprofit Management, Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder*, hrsg. von Dietrich Budäus, Reinbert Schauer und Christoph Reichard, Linz und Hamburg, S. 25-42
- Reichert, Ulrich (1983), *Die besondere Stellung der Vertreter der öffentlichen Hand im Aufsichtsrat einer GmbH*, München
- Ruter, Rudolf X. und Thomas Müller-Marqués Berger (2003), *Corporate Governance und öffentliche Unternehmen*, in: *Deutscher Corporate Governance Kodex – Ein Handbuch für Entscheidungsträger*, hrsg. von Norbert Pfitzer und Peter Oser, S. 405-436
- Ruter, Rudolf X., Karin Sahr und Georg Graf Waldersee (Hrsg.) (2005), *Public Corporate Governance, Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*, Wiesbaden
- Ruter, Rudolf X. (2005), *Public Corporate Governance Kodex – Wie er erstellt wird und was er beinhaltet*, in: *Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*, Wiesbaden, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Graf Waldersee, S. 163-176
- Schaefer, Christina (2004), *Öffentliches Teilnehmungscontrolling*, in: *Verwaltung und Management*, 10. Jg., Heft 3, S. 120-125
- Schedler, Kuno und Peter Kolbe (2004), *Corporate Governance und Public Management*, in: *Gutes besser tun, Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen*, hrsg. von Ruth S. Voggensperger u.a., Bern, Stuttgart und Wien, S. 129-150
- Schick, Allen (2002), *Agencies in Search of Principles*, in: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 1, S. 7-26
- Schmahl, Stefanie (2001), *Organisationsformen wirtschaftlicher Betätigung brandenburgischer Kommunen – Ein Überblick*, in: *Kommunen am Markt, Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen*, hrsg. von Christoph Reichard, Berlin, S. 91-99
- Schwarting, Gunnar (2000), *Beteiligungs-Controlling in der Kommunalverwaltung, Steuerungsrelevante Vorschriften in den Gemeindeordnungen von Brandenburg und Rheinland-Pfalz*, in: *Finanzwirtschaft*, 56. Jg., S. 65-71
- Schwarting, Gunnar (2004), *Beteiligungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung – Einige wenig beachtete Aspekte*, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 56. Jg., S. 342-354
- Schwintowski, Hans-Peter (2001), *Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen*, in: *NVwZ*, Heft 6, S. 607-612
- Schwintowski, Hans-Peter (2001), *Corporate Governance und Teilnehmungscontrolling in öffentlichen Unternehmen*, in: *Kommunen im Wettbewerb*, hrsg. von Maximilian Wallerath, Baden-Baden, S. 131-146
- Siekmann, Helmut (1996), *Corporate Governance und öffentlich-rechtliche Unternehmen, nebst Kommentaren von Eva Terberger und Philipp von Randow*, in: *Jahrbuch für neue politische Ökonomie*, Bd. 15, S. 282-321
- Sierbart, Patricia und Christoph Reichard (Hrsg.) (2004), *Corporate Governance and Nonprofit Organizations*, in: *Future of Civil Society, Making Central European Nonprofit-Organizations work*, Wiesbaden
- Sonderegger, Roger W. (2004), *Public Governance in kommunalen Energieversorgungsunternehmen*, Bern, Stuttgart und Wien
- Trapp, Jan Hendrik und Sebastian Bolay (2003), *Privatisierung in Kommunen – Eine Auswertung kommunaler Teilnehmungsberichte*, difu-Materialien, Berlin
- Universität Potsdam (2003), *Lehrforschungsprojekt Kommunale Betriebe in Deutschland – Ergebnisse einer empirischen Analyse der Teilnehmungen deutscher Städte der GK 1-4, Abschlussbericht, Manuskript*, Potsdam

- Voggenesperger, Ruth S. u. a. (Hrsg.) (2004), Gutes besser tun, Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen, Bern, Stuttgart und Wien
- Wolf, Anita und Christian Ziche (2005), Corporate Governance Kodex – Gütesiegel auch für kommunale Unternehmen, in: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Graf Waldersee, Wiesbaden, S. 51-62
- Zahradnik, Stefan (2003), Die Prüfung, Beratung und Offenlegung der Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben in kritischer Analyse, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 26. Jg., Nr. 4, S. 371 ff.