

# Beteiligungscontrolling aus wissenschaftlicher Sicht

122. Tagung des Fachausschusses für Kontrollamtsangelegenheiten  
des Österreichischen Städtebundes  
15. April 2015, Salzburg

Jun.-Prof. Dr. Ulf Papenfuß  
Universität Leipzig  
Juniorprofessur für Public Management  
[papenfuss@wifa.uni-leipzig.de](mailto:papenfuss@wifa.uni-leipzig.de)  
[www.wifa.uni-leipzig.de/publicmanagement](http://www.wifa.uni-leipzig.de/publicmanagement)

1. Motivation und Problemfelder
2. Forschungsgefälle und Forschungsforderungen
3. Theoretische Konzeptualisierung
4. Empirische Befunde
  - 4.1 Integrierte Gesamtsteuerung öffentlicher Organisationen
  - 4.2 Top-Managementorganvergütung
  - 4.3 Repräsentation Frauen in Top-Managementorganen
  - 4.4 Qualität und Wirkungen von Public Corporate Governance Kodizes
  - 4.5 Qualität von Beteiligungsberichten
5. Fazit und Forschungsperspektiven

# 1. Motivation

- Ca. 15.000 öffentliche Unternehmen/Beteiligungen in Deutschland
  - Über 50% des Personals der öffentlichen Hand, 59% der Verschuldung und 54% der Investitionen in ausgelagerten Einheiten (*Kommunaler Finanzreport 2013+2008*)
  - In Österreich und International gleichermaßen von hoher Relevanz (*OECD 2011, OECD 2005*)
- **Große gesellschaftspolitische und ökonomische Bedeutung**
- **Öffentliches Beteiligungscontrolling „matters“ und ist kein Nischenthema!**
- **Nachhaltige Daseinsvorsorge und Haushaltskonsolidierung ohne leistungsstarkes Beteiligungsmanagement nicht anforderungsgerecht und zukunftsfähig möglich!**

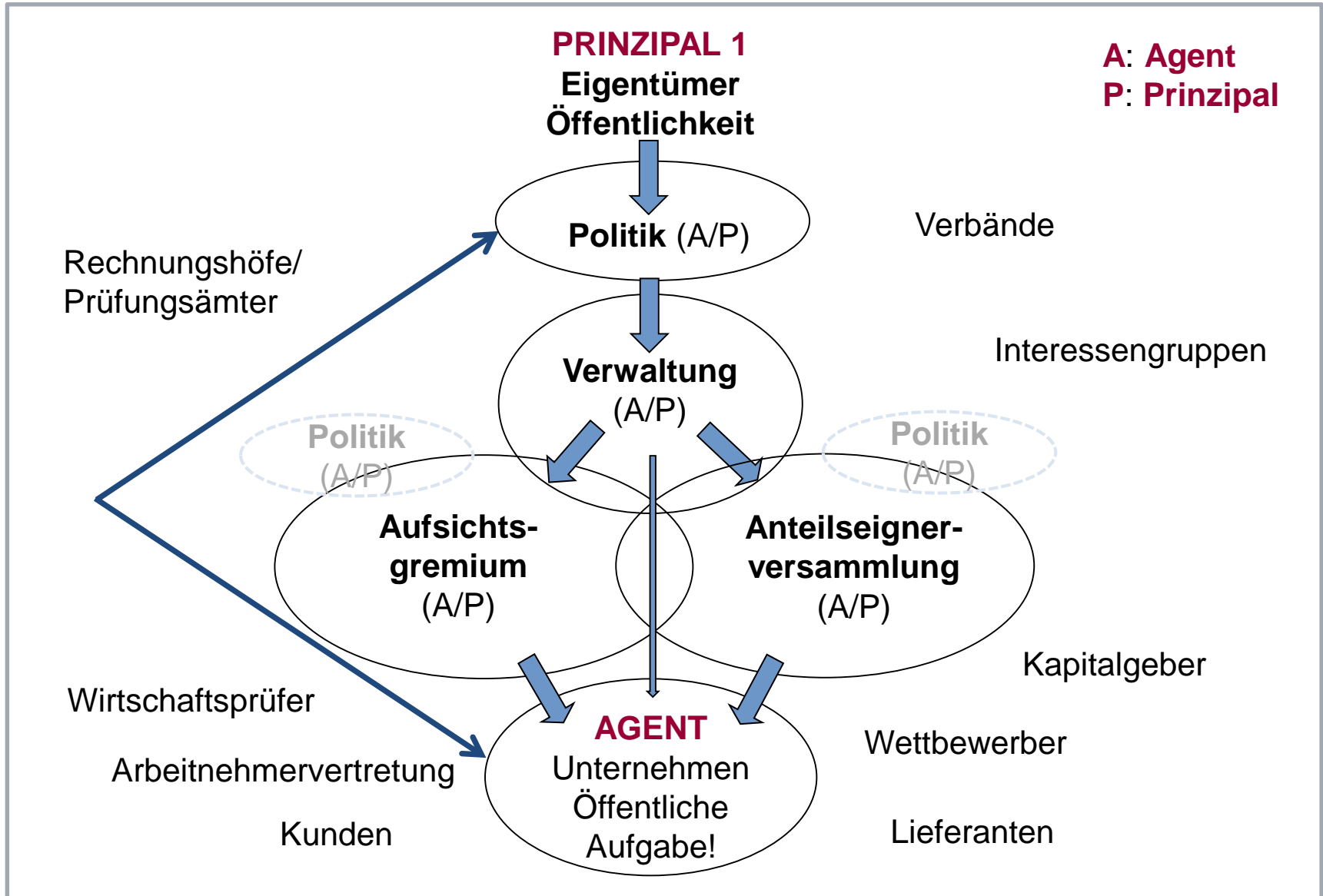
# Grundsachverhalte und artikulierte Probleme

- Public Corporate Governance (PCG): Rechtlicher und faktischer Ordnungsrahmen und dessen Gestaltung für die Steuerung, Überwachung und Leitung von und in ausgelagerten Organisationen der öffentlichen Hand sowie die tatsächlich praktizierte Organisationsführung/-aufsicht *(Lienhard 2009, von Werder 2009, EU 2011)*
  
- Erheblicher Verbesserungsbedarf für PCG einschlägig konstatiert (Auswahl...)
  - „Steuerung **problematisch**“ *(Bremeier et al. 2006, S.20)*
  - „**unzureichend**“ *(Reichard/Röber 2011, S.176)*
  - „**Notwendigkeit zur Optimierung** dieser Politik“ *(Weiblen 2011, S.657)*
  - **Überarbeitung der Grundsätze** für die Verwaltung von Beteiligungen des Freistaates „**dringend geboten.**“ *(RH Thüringen 2011, S.164)*
  - ....

## 2. Forschungsgefälle und Forschungsforderungen

- Public Corporate Governance und Beteiligungscontrolling trotz Relevanz empirisch sehr gering erforscht
    - „Die Forschung zu PCG ist bisher sowohl im internationalen Vergleich als auch in Deutschland noch gering, was der Bedeutung nicht gerecht wird.“  
(Hammerschmid 2010, S.14f.)
    - „Erhebliches Defizit an betriebswirtschaftlicher Forschung“  
(Günther/Niepel 2006, S.340)
  - Vielfältige Forderungen zur Stärkung empirischer Forschung  
(Schaefer/Theuvsen 2008, S.13; Hammerschmid 2010, S.14; Theuvsen 2011, S.251; Günther/Niepel 2006, S.339; Lenk/Rottmann 2008, S.50; Reichard 2002, S.40; Siekmann 1996, S.291f.)
  - International ebenfalls erheblicher Forschungsbedarf  
(u.a. Florio/Fecher 2011, S.365; Whincop 2005, S.4)
- „Echte“ Forschungslücken sowie Unterstützungspotenziale für die Praxis

# 3. Theoretische Konzeptualisierung



Integration u.a.: Stewardship Theorie, Public Choice Theorie, Organisationstheorien etc.

## 4. Empirische Befunde

# 4.1 Ohne integrierte Konzernsteuerung kann nicht von strategischer Verwaltungssteuerung gesprochen werden

u.a. wirkungsorientierte  
Steuerung stärker  
verinnerlichen + realisieren!

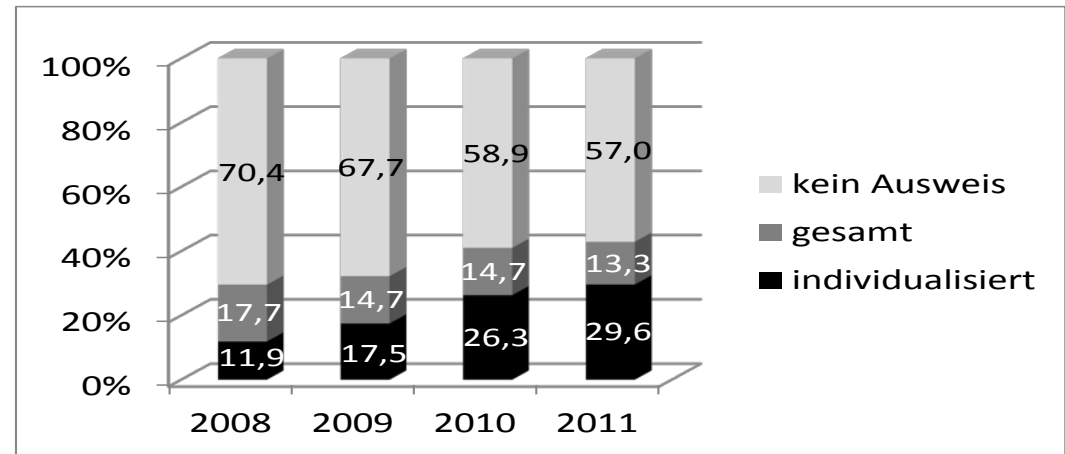
Stadt





- Begründungen/Forderungen für Transparenz
- Methodik: unmittelbar/mittelbar beherrschte Unt. der Landeshauptstädte und 10 größten Städte aus 11 Branchen -> 271 Unt., Jahresabschlussanalyse für das aktuellste mögliche Jahr
- Faktische Governance GJ 2012: 28,4% individualisierte Offenlegung

→ „Staatsunternehmen  
fehlt Transparenz“  
(Handelsblatt, 31.1.12, S.1)



- International:
  - Österreich: Bund 50,0%, Wien 0%, Graz 0%
  - Schweiz: Bund 18,2%, Bern 20,0%, Zürich 0%

→ Anforderungen aus Sicht Theorie- und Praxis weiter vielfach nicht erfüllt

# Höhe Top-Managementorganvergütung

## Neue Studie durch Professur PuMa Leipzig

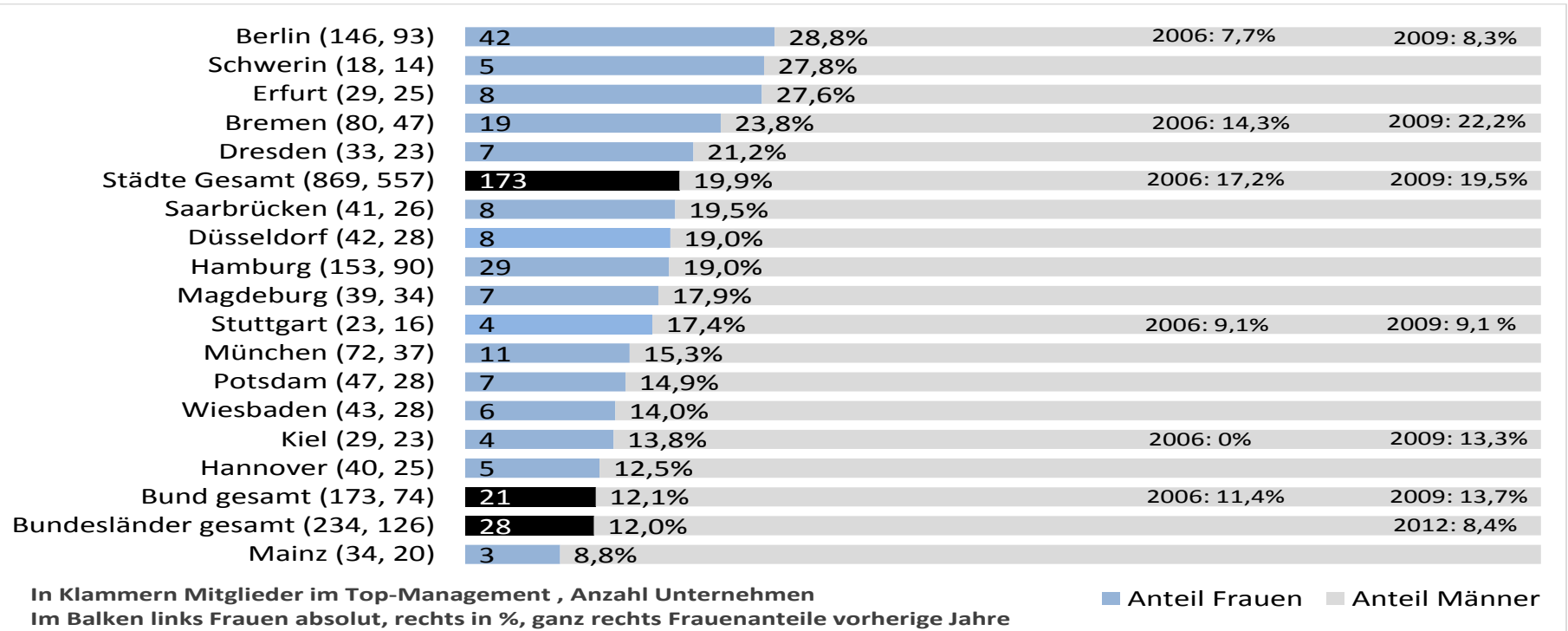
- Artikulierte Nachfrage, u.a.: bish. Studienanbieter als sehr teuer bezeichnet und Unzufriedenheit mit einigen für die öH nachteiligen Datendarstellungen
    - **Ziel: Studie als echte Alltagsunterstützung zur Überwindung bisheriger Informationsabhängigkeiten**
  - **Online-Portal und jährliche Schriftfassung mit übergeordneten Ergebnissen**
  - Spezifische Qualifikation Professur als glaubwürdiger + leistungsstarker Anbieter
  - Einnahmen Onlinezugang gehen nur an Universität, ausschließlich zur Deckung von Mitarbeiterkosten, keine kommerziellen Ziele
  - Unterstützung der öffentlichen Hand durch Universität
  - Offenlegung der Verträge im Sinne von guter und transparenter Governance
  - Datenschutzrechtliche Belange sämtlich gewährleistet / Zugriff auf Rohdaten aussch. durch Professur/Sicherung auf Universitätsserver
- **Bislang Teilnahmebereitschaft/Zusage durch viele Städte und Unterstützung durch Arbeitskreise Deutscher Städtetag**
- **Austausch mit allen interessierten Akteuren/Organisationen**

# Übergreifende Fragen bei der Top-Managervergütung öffentlicher Unternehmen

- Cui Bono erfolgsbezogene Vergütung?
- Spezifika erfordern Analyse (dys-)funktionaler Wirkungen
- Motivmuster von Public Managern im Top-Management öff. Unt.?
  
- Generelle Angemessenheitsprüfung
  - Ja, angemessene Vergütung! Aber plausibler, erkennbarer Zusammenhang zwischen individueller Leistung und individuellem Einkommen
  - Vergleichende Betrachtung von Vergütungen auch für öff. Kindergärten, Wohnungsbaugesellschaften bis zu Staatsopern?
  - Empfehlungen der Regierungskommission Corporate Governance zu vertikalem Vergleich zu Einkommensspreizung besondere Relevanz

# 4.3 Repräsentation Frauen in Top-Managementorganen

- Besonders intensive Diskussion Ausstrahlung für Steuerungsfragen
- Homepageanalyse von Februar 2015



→ Bemerkenswertes Repräsentations- und Entwicklungsgefälle

- International:
  - Österreich: Bund 6,4%, Wien 35,5%, Graz 7,4%
  - Schweiz: Bund 16,2%, Bern 27,2%, Zürich 30,8%

# Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst

Policy-Debatte:

§ 76 AktG wird folgender Absatz 4 angefügt:

„Der Vorstand von Gesellschaften, die börsennotiert sind oder der Mitbestimmung unterliegen, legt für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Vorstands Zielgrößen fest. Liegt der Frauenanteil bei Festlegung der Zielgrößen unter 30 Prozent, so dürfen die Zielgrößen den jeweils erreichten Anteil nicht mehr unterschreiten. Gleichzeitig sind Fristen zur Erreichung der Zielgrößen festzulegen. Die Fristen dürfen jeweils nicht länger als fünf Jahre sein.“ *(BT-Drs. 18/3784)*

Regierungsentwurf, S.48: „Die öffentliche Bundesverwaltung darf nicht hinter den Regelungen für die Privatwirtschaft zurückstehen, sondern muss mit gutem Beispiel vorangehen.“

- **Regelung greift für öffentliche Unternehmen nicht**
- **Analoge Umsetzung gesetzlicher Regelungen und der Selbstregulierungsvorschriften politisch folgerichtig und sachgerecht?**

## 4.4 Qualitätsvergleich und Wirkungen von Public Corporate Governance Kodizes

- Einführung verschiedener Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) bei Bund, Kommunen/Städten und Bundesländern
- „Comply or Explain“ mit Entsprechenserklärung zentrales Element
- Ein anforderungsgerecht gestalteter Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praxisorientierter Perspektive nützlich!
  - Was ist richtig gemacht möglich/vorgesehen? Was sind Defizite bei der Implementierung des Instruments?
  - u.a. Abgabe Entsprechenserklärung und Veröffentlichung auf Unternehmenshomepage in Satzung festschreiben => Justiziabilität und Bindungswirkung!
  - Klammerbaustein und kein Ersatz, aber nützliche Entwicklungsbeiträge

# Unterschiede/Defizite: Beispiel Interne Revision

Unterschiede bei der Einrichtung einer internen Revision				
Elemente interne Revision/ Gebietskörperschaft	Einrichtung als eigenständige Stelle	Anbindung an Unternehmensspitze	Erteilung schriftlicher Aufträge	Vortragsrecht beim Aufsichtsratsvorsitzenden
Brandenburg (7.1.2) Potsdam (II.1.2) BaWü (102)	Empfehlung	Empfehlung	Empfehlung	-
Bremen (3.2.4)	Anregung	-	-	Anregung
Essen (3.2.4), Rostock (3.2.4), Saarbrücken (79), Städtetag NRW (3.2.4), Stuttgart (3.2.4)	Anregung	-	-	-
Bund (7.1.1)	Nur Anmerkung	Nur Anmerkung	Nur Anmerkung	-
Berlin, Frankfurt, Hamburg, Magdeburg, Mannheim formulieren keine konkreten Regelungen für diese Elemente der internen Revision.				

# Inhaltsanalyse PCGKs

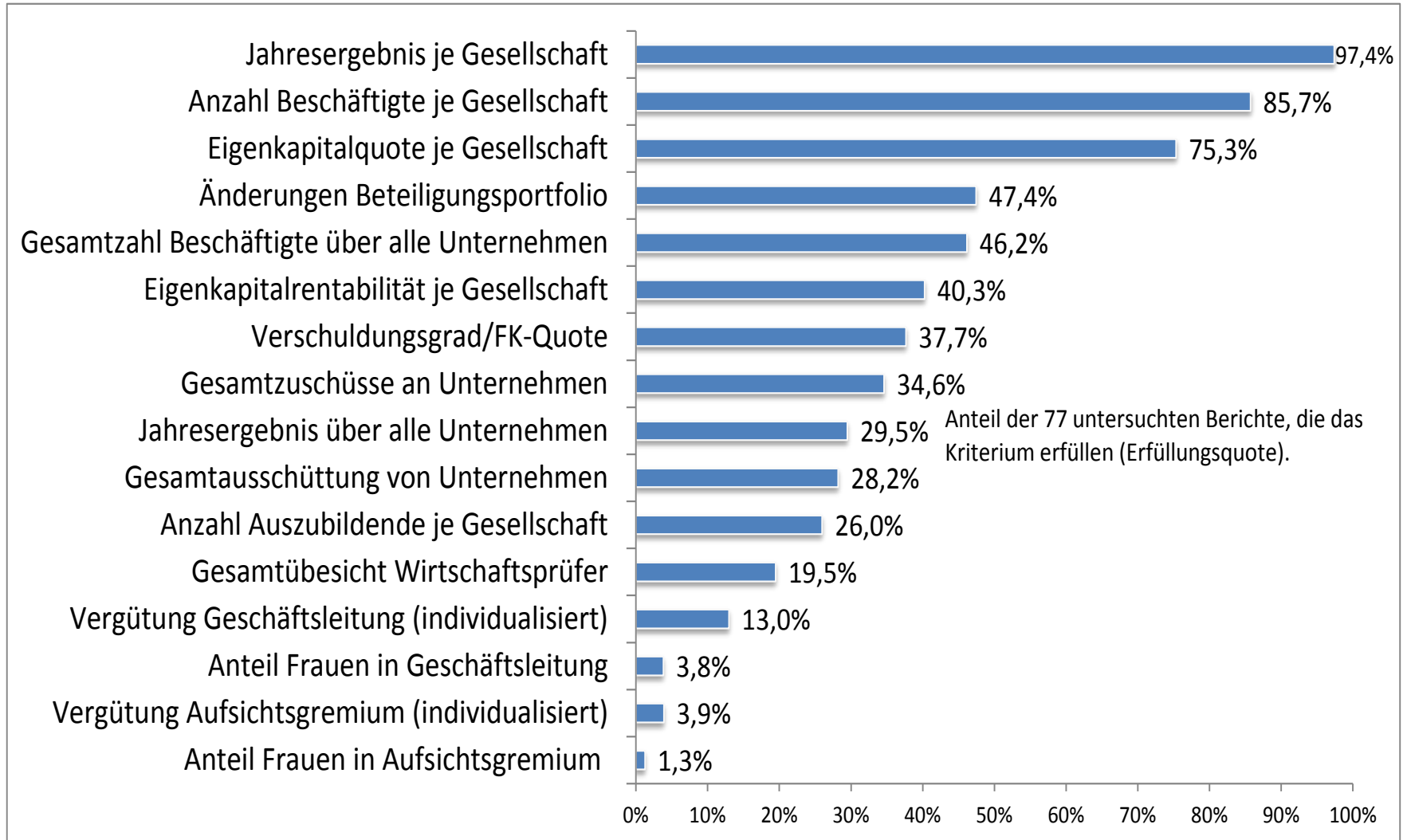
- Zahlreiche Problemfelder und Governancefaktoren nicht angesprochen
- Teilweise substantielle Abweichungen von einschlägigen Anforderungen
- Regelungen nicht durchgehend anforderungsgerecht formuliert
- Bemerkenswerte steuerungsrelevante Unterschiede
- Einige besonders relevante Aspekte häufiger nur über Anregung normiert
- Öffentlich-rechtliche Bestimmungen wie z.B. §§ 53, 54, HGrG, §§ 65, 67, 92, 104 BHO/LHO und aus GO in einigen PCGKs vernachlässigt
- **Ausgestaltung und Veröffentlichungsort von Entsprechenserklärungen häufiger ungenügend!**
- **Verankerung Entsprechenserklärung in Satzung verbesserungsbedürftig!**



## 4.5 Qualität von Beteiligungsberichten

- Beteiligungsberichte theoriegeleitet begründet sowie erforderlich und nützlich für transparente Information sowie Gesamtüberblick und Aufgabenkritik  
→ **Relevanz für große Fragen und Debatte auf europäischer Ebene**
- Entwicklung eines Modells zur Messung der Qualität / Checkliste für die Praxis mit 175 Informationskriterien
- Explizit kein „Information Overload“, präzise und zumeist tabellarische Übersichten (Jedes Kriterium mit Praktikern in Bezug auf Relevanz diskutiert)  
→ **Befunde zu Diffusion und Qualität Deutschland und Österreich im Vergleich**

# Erfüllung ausgewählter Informationskriterien in Beteiligungsberichten



# Qualität von Beteiligungsberichten

Kategorie	Mögliche Punktzahl	Durchschnitt	Max
<b>Übergreifende Informationen über Beteiligungsportfolio</b>			
Allgemeine Informationen	5	1,7	4
Organigramm und Übersichtstabelle	14	7,7	13
Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	3,2	12
Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	1,2	15
<b>Informationen zu einzelnen Unternehmen</b>			
Unternehmen allgemein	5	2,2	4
Unternehmensziele	6	2,4	5
Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	1,9	6
Finanzkennzahlen	43	15,2	27
Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0,4	3
Geschäftsführung/Vorstand	6	1,2	4
Aufsichtsgremium	8	3,1	6
Personal/Anzahl Beschäftigte	28	2,9	12
Abschlussprüfung	9	0,5	3
<b>Gesamtpunktzahl</b>	<b>175</b>	<b>44,0</b>	<b>79</b>

→ Positive Einzelbeispiele, aber strukturell deutlicher Verbesserungsbedarf

→ Information aus anforderungsgerechten Beteiligungsberichten auch bei Gesamtabschluss notwendig -> Kohärente Gesamtkonzeption

- Strukturelle Defizite (aber auch beispielgebende Anknüpfungspunkte)
  - Keine Überregulierung: Aber Freiheit heißt Verantwortung!  
-> Dosierte und präzise Regelungen für neuralgische Vollzugs- und Regelungsdefizite
  - Chancen und Notwendigkeiten eines leistungsstarken Beteiligungsmanagements und verantwortlicher Public Corporate Governance in andauernder Diskussion noch mehr ausschöpfen!
  - Public Corporate Governance bleibt eine Chance für Gesellschaft und Wissenschaft!
- **National und international „echte“ Forschungslücken und Forschungslöcher sowie Unterstützungspotenziale für die Praxis**

Einige übergreifende Schritte u.a.:

1. Weitere Transparenz in Strukturen und Prozesse bringen
2. Analyse der Wirkung/Bewährung der divergierenden Governancekonzeptionen/-praktiken bzgl. Aufgabenerfüllung
3. Kontextgerechte Integration von Theorien zur Problemlösung
4. Weiterentwicklung eines kontextgerechten Governance- und Regulierungsrahmens aus „Hard law“ und „Soft law“
5. Aus-/Fort-Weiterbildung von Personal u.a. für Aufgaben im Beteiligungsmanagement und in öffentlichen Unternehmen
6. Anreize und positiver Druck auf zunehmend um Studierende konkurrierende Universitäten und Wissenschaft als selbstreferentielle Systeme
7. Seit 3. Jahren wissenschaftliche Leitung jährlicher Public Corporate Governance Tagung mit Praktikern -> zusätzliche Weiterentwicklung und Einbindung u.a. von Österreich

# Public Management und Public Policy

## Public Corporate Governance und rechnungswesenorientiertes Controlling

### Integrierte Gesamt- und Politikfeldsteuerung

#### Öffentliche Unternehmen

Top-Managervergütung

Diversity

Gender Pay Gap

Corporate Governance Reporting

Wirksamkeit von Aufsichtsräten

Jahresabschlussanalyse und Bilanzpolitik

Managercharakteristika und Public Service Motivation

#### Nonprofit-Organisationen

Top-Managervergütung

Nonprofit-Governance Kodizes

Öff. Unt. im Policy-Cycle

Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen

Public Corporate Governance Kodex

Service Learning

Rekommunalisierung

Öffentlich-private Partnerschaften

Vergütungsgesetze

Integration öff. Unt. in Gleichstellungsarbeit/-gesetze

Beteiligungsmanagementmodell

Beteiligungscontrolling

Wirkungsorientierte Steuerung

Zielvereinbarungen

Ideenmanagement

Aus-/ Fort-/ und Weiterbildung von Führungskräften

Gesamtabschluss

#### Kernverwaltung

Evidence-Based Management und Evidence-Based Policy Making

Transparenz, Vertrauen, Accountability, Nachhaltigkeit, Gesetzeskonformität

Nachhaltige Erfüllung von öffentlichen Aufgaben in Politikfeldern, Organisationserfolg, Haushaltskonsolidierung

Viele weitere Studien downloadbar auf Professurhomepage:

Papenfuß, U. (2013): 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) 4, S. 302-322.

Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden.

Papenfuß, U./Steinhauer, L./Friedländer, B.: (2015): Beteiligungsberichterstattung der öffentlichen Hand im 13-Länder-Vergleich: Erfordernisse für mehr Transparenz über die Governance und Performance öffentlicher Unternehmen, Arbeitspapier Nr. 135 der Working Paper Reihe der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, Universität Leipzig, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2585951](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2585951).

Papenfuß, U./ Schmidt, C. (2013): Offenlegungskultur und Gesetzeskonformität öffentlicher Unternehmen. Eine repräsentative Analyse für 17 Branchen und 20 Großstädte, in: Der Betrieb, Nr. 34, S. 1857-1864.

Papenfuß, U./Kundt, K./Schrader, M. (2013): Public Corporate Governance Report 2013: Defizite bei Compliance und Kodexanwendung im bundesweiten Städtevergleich, in: Board-Zeitschrift für Aufsichtsräte, Heft 5, S. 179-184.

# Vielen Dank!

Jun.-Prof. Dr. Ulf Papenfuß  
Universität Leipzig  
Juniorprofessur für Public Management  
papenfuss@wifa.uni-leipzig.de  
[www.wifa.uni-leipzig.de/publicmanagement](http://www.wifa.uni-leipzig.de/publicmanagement)