

Effizienzprüfungen von Aufsichtsräten und Evaluation des PCGK der Stadt Frankfurt am Main

Assessor jur. Lars Scheider (www.lars-scheider.de)

Leiter Abteilung Beteiligungsmanagement, Stadtkämmerei Frankfurt a.M.

A) Effizienzprüfung von Aufsichtsräten

Eine regelmäßige Effizienzprüfung der Aufsichtsratsarbeit wird nicht nur vom Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK), sondern auch von zahlreichen Public Corporate Governance Kodizes und dem Kreditwesengesetz empfohlen bzw. gefordert. Sie ist ein bewährtes Instrument für das Kollegialorgan Aufsichtsrat, um die Gremienarbeit sowie die interne Kommunikation zu analysieren und zu verbessern. Von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der Gremienarbeit ist dabei die Vertraulichkeit der schriftlichen Befragung der einzelnen Gremienmitglieder, z.B. bzgl. der Zufriedenheit mit der Diskussionskultur im Gremium sowie den Gremienvorlagen der Geschäftsführung.

Die Arbeit in Aufsichtsratsgremien geht mit einer Reihe von Rechten und Pflichten für die individuellen Aufsichtsratsmitglieder und das Gremium insgesamt einher, die sich bei öffentlichen Unternehmen typischerweise aus verschiedenen regulativen Rahmenbedingungen (z.B. Gemeindeordnung, Public Corporate Governance Kodex, GmbH-Gesetz, Aktiengesetz) ableiten. Angesichts des spezifischen Charakters öffentlicher Unternehmen sind die institutionellen und regulativen Rahmenbedingungen dieser Unternehmen an der Schnittstelle zwischen dem privatrechtlichen Regelungssphäre und dem öffentlich-rechtlichen Regelungssphäre in der Regel besonders heterogen bzw. komplex. Dieser Kontext führt zu verschiedenen Herausforderungen für die Gremien und ihre Mitglieder: Unter anderen müssen sich die einzelnen Aufsichtsräte der jeweiligen spezifischen Anforderungen bewusst sein, ihr Verhalten muss sich danach ausrichten, die Abläufe und Strukturen müssen entsprechend der regulativen Anforderungen ausgerichtet sein und schließlich müssen sich Veränderungen bei den rechtlichen Rahmenbedingungen ebenfalls in einer angepassten Gremienarbeit widerspiegeln. Die Erreichung dieser verschiedenen Herausforderungen kann durch eine zielgerichtete, wirksame und wirtschaftliche Effizienzprüfung spürbar unterstützt werden.

Im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojekts des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt am Main (Beteiligungsmanagement 20.3 —Stadtkämmerei) mit Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Inhaber des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy an der Zeppelin Universität Friedrichshafen, sowie Prof. Dr. Wolff, Inhaber des Lehrstuhls für Management und Controlling an der Georg-August-Universität Göttingen, wurde der bereits vorhandene Fragebogen des Beteiligungsmanagements überarbeitet und ein *Konzept für eine onlinebasierte Durchführung der Effizienzprüfung* auf Basis des überarbeiteten Fragebogens erstellt. Dies erfolgte parallel zur teilweisen Neubesetzung der Aufsichtsratsgremien der Beteiligungsunternehmen der Stadt Frankfurt am Main nach der Kommunalwahl im Frühjahr 2016.

Anders als die Fragebögen bei arbeitsteilig agierenden Aufsichtsratsgremien der großen börsennotierten Aktiengesellschaften (mit Fragebögen von häufig über 40 DIN A4-Seiten) hat der Frankfurter Fragebogen lediglich rd. 12 Seiten. Der Schwerpunkt der Fragebogenüberarbeitung lag darin, einzelne Aspekte des Fragebogens sowie den strukturellen Aufbau inhaltlich zu schärfen bzw. anzupassen. Zusätzlich wurden einzelne Fragen um zusätzliche Informationen und Verweise auf die jeweiligen Normen bzw. Informationsquellen (z. B. Aufsichtsratshandbuch) ergänzt. Neben der Unterstützung im Arbeitsalltag steigt dadurch nochmals die Wahrscheinlichkeit einer rechtskonformen Arbeitsweise der betroffenen Gremien. Der Public Corporate Governance Kodex der Stadt Frankfurt sieht in Ziffer 3.2.5 die regelmäßige Durchführung einer Effizienzprüfung vor. Entsprechend wurden in den letzten Jahren bei den relevanten Beteiligungsunternehmen bereits solche Prüfungen durchgeführt. Basis der Effizienzprüfungen war jeweils der vom Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt entwickelte Fragebogen. Somit konnten bereits umfangreiche Erfahrungen bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Effizienzprüfungen gesammelt werden.

Webbasierte Effizienzprüfung

Die wesentlichen Ergebnisse des Projekts waren eine substantiell *überarbeitete Version des existierenden Fragebogens* des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt und die Erarbeitung eines *Konzepts für eine onlinebasierte Durchführung der Effizienzprüfung* auf Basis des überarbeiteten Fragebogens. Der existierende Fragebogen des Beteiligungsmanagements adressierte bereits die wesentlichen Inhalte einer Effizienzprüfung. Deshalb lag der Schwerpunkt der Fragebogenüberarbeitung darin, einzelne Aspekte inhaltlich (z.B. Verschlankung bzw. Ergänzung einzelner Fragen) bzw. den strukturellen Aufbau zu schärfen bzw. anzupassen. Zudem wurde auf Basis bestimmter Aufsichtsratscharakteristika (Obligatorischer Aufsichtsrat, Aufsichtsrat mit Geschäftsführungsverantwortung und Aufsichtsrat mit Ausschüssen) festgelegt, welche konkreten Fragen aus dem Fragenkatalog entnommen werden sollten, sofern eine Effizienzprüfung bei einem konkreten Beteiligungsunternehmen mit spezifischen Charakteristika durchgeführt wird. Zusätzlich wurde für die einzelnen Fragen diskutiert, in wie weit die bloße Frage um zusätzliche Informationen (insbesondere Verweise auf die jeweiligen Normen bzw. Informationsquellen wie dem Aufsichtsratshandbuch) erweitert werden kann, so dass zukünftige Effizienzprüfungen auch einen Fortbildung- bzw. Informationszweck erfüllen können. Strukturell wurde der Fragebogen in zwei Dimensionen angepasst: Fragentypen und Themenbereiche. Der überarbeitete Fragebogen besteht nun grundsätzlich aus einer Kombination von offenen und geschlossenen Fragen (Ja-/ Nein-Fragen und Fragen mit Bewertungsskala). Dadurch wird sowohl eine Vergleichbarkeit der Antworten der Aufsichtsratsmitglieder als auch das Einholen eines individuellen Feedbacks der Gremienmitglieder ermöglicht. In beiden Fällen ist die Anonymität der antwortenden Aufsichtsräte stets gewährleistet. Die genutzten Fragen ermöglichen dadurch einerseits die rechtlichen Anforderungen an die Gremienarbeit (z.B. hinsichtlich der inneren Ordnung) zu prüfen, und andererseits wird vor dem Hintergrund von „Best Practice“-Anforderungen die aktuelle Aufsichtsratsarbeit reflektiert. Zu allen Fragen kann auch mit Freitext geantwortet werden. Damit können die Gremienmitglieder bei Bedarf direkt Feedback zu den Aspekten der Gremienarbeit geben.

Inhalt der Evaluierungsfragen

Der Fragenbogen sieht unabhängig von einzelnen Aufsichtsratscharakteristika (z.B. obligatorischer vs. fakultativer Aufsichtsrat) typischerweise folgende Themenbereiche vor:

- Innere Ordnung und Organisation des Aufsichtsratsorgans, z. B. Ausgestaltung der Geschäftsordnung
- Sitzungsdurchführung und -protokollierung, z. B. Angemessenheit der Anzahl der Aufsichtsratssitzungen
- Diskussions- und Arbeitskultur innerhalb des Aufsichtsratsorgans, z. B. Offenheit der Diskussionen im Aufsichtsrat
- Informationsversorgung der Mitglieder des Aufsichtsratsorgans, z. B. Informationsversorgung durch Wirtschaftsprüfer
- Aufgaben des Aufsichtsrats, z. B. Wirksamkeit des Risikomanagementsystems
- Zusammensetzung und Qualifikation des Aufsichtsratsorgans, z. B. Wünsche für spezifische Schulungen
- Arbeitsweise und Prozesse der Ausschüsse des Aufsichtsrats, z. B. Arbeit des Prüfungsausschusses
- Sonstige, z. B. allgemeine Verbesserungsmaßnahmen der Aufsichtsratsarbeit
- Ausschussfragen, z. B. aussagekräftige Ausschussunterlagen
- Geschäftsführungsangelegenheiten, z. B. Verlängerung von Geschäftsführungsverträgen

Somit werden alle wesentlichen Aspekte der Arbeit des Gesamtremiums als auch möglicher Ausschüsse (z.B. Prüfungsausschüsse) der verschiedenen Beteiligungsunternehmen in struktureller und prozessualer Hinsicht systematisch berücksichtigt. Die Beantwortung des Fragebogens dauert ca. 30 bis 45 Minuten.

Online-Befragung

Für die konkrete Anwendung des überarbeiteten Fragebogens wurde ein Konzept für die Durchführung einer online-basierten Durchführung entwickelt. Die anonym durchzuführende Online-Befragung soll dabei auf verschiedenen Endgeräten (PC, Laptop, Tablet etc.) durch die Gremienmitglieder beantwortet werden können, so dass eine maximale zeitliche und örtliche Flexibilität für die Gremienmitglieder gegeben ist. Des Weiteren sollten die Aufsichtsratsmitglieder nur solche Fragen erhalten, die auch für sie relevant sind (z.B. bei Mitgliedschaft in einem Ausschuss) und sie diese somit sinnvoll beantworten können. Nach

Abschluss der Befragung sollte eine detaillierte Auswertung auf Ebene der einzelnen Fragen wie auch der einzelnen Themenbereiche (siehe obige Auflistung der Themenbereiche) durchgeführt werden. Somit können die Mitglieder des Aufsichtsratsorgans mögliche Muster und Handlungsfelder strukturiert identifizieren und ihre Aktivitäten besser priorisieren. Damit die befragten Aufsichtsgremien nicht nur einen deskriptiven Eindruck von den Befragungsergebnissen bekommen (z. B. das durchschnittliche Antwortverhalten oder die Häufigkeit einer Antwort), soll eine sorgfältige Analyse der Befragungsergebnisse erfolgen, um konkrete Handlungsfelder zu entwickeln (vor allem durch die Gegenüberstellung des durchschnittlichen Antwortverhaltens vs. des Konsens zwischen den Gremienmitgliedern). Die Ergebnisse der Effizienzprüfung sollten dann in einem Auswertungsbericht zusammengefasst werden, der die wesentlichen Ergebnisse adressatengerecht aufbereitet.

Vorteile des entwickelten Konzepts

Das oben skizzierte Konzept bietet im Gegensatz zu den existierenden Ansätzen zu Durchführungen von Effizienzprüfungen zahlreiche Vorteile:

- *Individualisierter Fragebogen und Prozess:* Der weiterentwickelte Fragenkatalog und Prozess zur Durchführung der Effizienzprüfung ist speziell für öffentliche Unternehmen der Stadt Frankfurt entwickelt und berücksichtigt die spezifischen Anforderungen der Aufsichtsratsgremien bzw. der verschiedenen Stakeholder dieser Unternehmen.
- *Verbindung Praxis und Wissenschaft:* Das entwickelte Konzept reflektiert nicht nur praktische Aspekte der Gremienarbeit, sondern berücksichtigt auch die neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse zur inhaltlichen und prozessualen Ausgestaltung der Gremienarbeit im Allgemeinen und bei öffentlichen Unternehmen im Speziellen.
- *Geringerer Administrationsaufwand für die Beteiligungsunternehmen:* Die Nutzung eines Online-Ansatzes reduziert den administrativen Aufwand für die Beteiligungsunternehmen, da der Koordinationsaufwand innerhalb des Beteiligungsunternehmens (z.B. Versand und Einsammeln der Fragebögen oder zusätzlichen Informationsmaterials) und zwischen Beteiligungsunternehmen und dem Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt fast vollständig entfällt bzw. deutlich reduziert wird.
- *Vereinfachung der Effizienzprüfung für die Gremienmitglieder:* Für die an den Effizienzprüfungen teilnehmenden Gremienmitglieder sieht das Konzept einen deutlich vereinfachten Prozess und somit eine deutliche Reduzierung des zeitlichen Aufwands vor. So sieht das Konzept vor, dass die Aufsichtsratsmitglieder zeitlich flexibel und mit jedem Endgerät (Smartphone, Laptop, etc.) an der Online-Befragung teilnehmen können. Beispielsweise entfällt dadurch ein Abschicken des Fragebogens auf postalischem Wege. Auch stellt der Zugang zur Online-Befragung sicher, dass die Gremienmitglieder nur Zugang zu solchen Fragen bekommen, die für das betreffende Gremienmitglied von inhaltlicher Relevanz sind (z.B. durch die Unterscheidung von Gremien mit und ohne Verantwortung für Geschäftsführungsangelegenheiten oder aufgrund einer

Ausschusstätigkeit). Missverständnisse und Fehlinterpretationen durch die Gremienmitglieder bei der Beantwortung der Fragen werden somit vermieden.

- *Konsistente und schnelle Vorgehensweise:* Die Online-basierte Vorgehensweise und Auswertung stellt eine konsistente Durchführung und Auswertung der Effizienzprüfungen über mehrere Beteiligungsunternehmen sicher. Dies ermöglicht auch die Erstellung standardisierter und somit vergleichbarer Ergebnisberichte für alle Beteiligungsunternehmen. Auch könnten durch den geringeren Administrationsaufwand während der Effizienzprüfungen parallel mehrere Effizienzprüfungen durchgeführt werden, so dass der Gesamtprozess über alle Beteiligungsunternehmen hinweg zügig erfolgen kann.
- *Integrierte Fortbildung der Aufsichtsratsmitglieder:* Das entwickelte Konzept sieht die Integration von zusätzlichen Informationen in die eigentliche Befragung vor (z.B. Begriffserklärungen, Hinweise auf entsprechende Ziffer im relevanten Public Corporate Governance Kodex, Verweise auf Handbücher des zentralen Beteiligungsmanagements). Somit kann die Effizienzprüfung auch genutzt werden, den Gremienmitgliedern wichtige Informationen und Verweise zielgerichtet zu übermitteln, so dass die Effizienzprüfungen auch einen Fortbildungscharakter aufweisen.
- *Handlungsimplicierende Auswertungen der Ergebnisse:* Die systematische Auswertung der Befragungsergebnisse ermöglicht nicht nur eine deskriptive Beschreibung des Status quo der Gremienarbeit. Vielmehr können zusätzlich auch konkrete Handlungsempfehlungen für die jeweiligen Gremien abgeleitet werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die durchgeführten Effizienzprüfungen auch konkrete Wirkungen aufweisen.

Fazit:

Die webbasierte Effizienzprüfung von Aufsichtsratsgremien verspricht gerade bei öffentlichen Unternehmen mit Blick auf die typische Zusammensetzung von Aufsichtsgremien mit demokratisch legitimierten Akteuren / Mandatsträgern und weiteren Berufsgruppen, ein besonders chancenreicher Ansatz zu sein, der mit einem sinnvollen Aufwand-Nutzen-Verhältnis konkrete Entwicklungsbeiträge liefern kann.

B) Evaluation des PCGK der Stadt Frankfurt am Main

Begriffsbestimmung PCGK

Public Corporate Governance lässt sich definieren als rechtlicher und faktischer Ordnungsrahmen und dessen Gestaltung für die Steuerung, Überwachung und Leitung von und in rechtlich und/oder wirtschaftlich selbständigen Organisationen der öffentlichen Hand sowie die

tatsächlich praktizierte Organisationsführung/-aufsicht in/von den selbständigen Organisationen, in der Kernverwaltung und den politischen Organen der öffentlichen Hand. Die Bezeichnung Ordnungsrahmen umfasst dabei Strukturen, Mechanismen, Regelungen, Instrumente, Prozesse und Handlungsweisen. Grob vereinfacht befasst sich Public Corporate Governance mit „Spielregeln“ guter Organisationsführung. Der PCGK als zentrales Instrument der Public Corporate Governance verfolgt die Zusammenstellung und Koordinierung von verschiedenen Grundsätzen, Standards und Prinzipien verantwortungsvoller Unternehmensführung zur Unterstützung der Leitung und Steuerung, Überwachung und Kontrolle sowie Transparenz von und in öffentlichen Unternehmen, um eine effiziente und effektive Aufgabenerbringung sicherzustellen. Der PCGK steuert das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Adressaten des PCGKs - dem Gemeinderat (bzw. Stadtparlament), dem Magistrat (Stadtregierung, inkl. Oberbürgermeister), dem Beteiligungsmanagement (sowie der Stadtverwaltung), der Gesellschafterversammlung, dem Aufsichtsrat und der Geschäftsführung.

PCGK der Stadt Frankfurt am Main

Die Stadt Frankfurt am Main hat bereits im März 2010 einen PCGK erlassen und mit dieser frühen Verabschiedung eine Vorreiterrolle übernommen. Aufgrund der frühen Einführung ergibt sich inzwischen Weiterentwicklungspotenzial in einigen Regelungsbereichen. Ziel dieses Forschungsprojekt (in 2017) war es, auf Grundlage wissenschaftlicher Analysen ausgewählte Regelungsbereiche des PCGK Frankfurt am Main im Vergleich mit anderen PCGKs Deutschlands sowie mit Blick auf die fortschreitende Public Corporate Governance Entwicklungen zu evaluieren. Hieraus werden anhand der Bedürfnisse der Stadt Frankfurt am Main Weiterentwicklungspotenziale für die Zukunft abgeleitet und konkrete Weiterentwicklungsvorschläge gemacht, welche in der Praxis effiziente und effektive Arbeitsabläufe und Steuerung städtischer Beteiligungen weiterhin sicherstellen.

Forschungsprojekt mit Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

der Zeppelin Universität

Der Forschungsbericht erläutert zunächst die theoretischen wie praktischen Grundsachverhalte. Es werden Weiterentwicklungspotenziale des PCGK der Stadt Frankfurt am Main anhand der aktuellen Entwicklungen der (Public) Corporate Governance aufgegriffen und konkrete Weiterentwicklungsvorschläge gemacht. Stellvertretend werden die zentralen Regelungsfelder Diversität und Frauenrepräsentation, Transparenz der Geschäftsführungsvergütung, Strategische Steuerung, Prüfungsausschuss sowie die Umsetzungsorientierung und das Prüfungsschema analysiert.

Der PCGK Frankfurt am Main zeichnet sich durch seine Konkretheit hinsichtlich Regelungstiefe- bzw. -umfang einzelner Regelungsfelder aus. Der Konkretisierungsgrad in vielen Bereichen der Ausgestaltung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Organe der städtischen Beteiligungsunternehmen sowie die Beteiligten der Stadt ist im Vergleich zur PCGK Landschaft Deutschlands beispielhaft. Hervorzuheben ist die umfangreiche Berichterstattung der Organe untereinander sowie die klare Kodifizierung von Umfang, Abläufen und Fristen der Berichtspflichten. Der PCGK Frankfurt am Main stellt insbesondere die regelmäßige, zeitnahe und umfassende Information des Aufsichtsrates sicher (A 3.3.2). Der hohe Konkretisierungsgrad wird deutlich durch die Berichterstattungspflichten der Geschäftsführung gegenüber des Aufsichtsrates, u.a. durch Quartalsberichte (A 3.3.2), explizite Empfehlung zur Orientierung an § 90 Akt. bzgl. Inhalt und Turnus der Berichtspflichten (A 2.3.2), einen Bericht über die Wirksamkeit des Risikomanagementsystems (A 3.3.2) sowie eine Nachhaltigkeitsberichterstattung (A 3.3.2), welche einzigartig in der deutschen PCGK Landschaft ist. Die umfangreiche Informiertheit des Aufsichtsrates ist die Grundlage für eine effektive Ausübung der Kontrollfunktion des Aufsichtsrates. Die Regelung über die Arbeit des Aufsichtsrates, wie u.a. durch die Verpflichtung über die Kenntnis bzw. den Erwerb erforderlicher Fachkenntnisse und die Organisation regelmäßiger Fort- und Weiterbildungsangebote (A 3.2.6) sowie die effiziente Ausgestaltung der Sitzungen durch den zeitgerechten Unterlagenversand (A 3.2.4) oder die Protokollierung des wesentlichen Sitzungsverlaufes (A 3.2.4) trägt zur Professionalisierung der Aufsichtsratsarbeit bei. Darüber hinaus wird an verschiedenen Stellen auf die Einbindung relevanter Akteure in den Prüfprozess insbesondere des Beteiligungsmanagements, aber auch des Revisionsamtes verwiesen, u.a. durch die Teilnahme an den Vorgesprächen der Abschlussprüfung sowie das Gastrecht in Sitzungen des Aufsichtsrates (A 2.2.2).

Umsetzungsorientierung des PCGKs Frankfurt am Main

Des Weiteren verfolgt die Stadt Frankfurt am Main eine konsequente operative Umsetzung des Kodex. Diese Umsetzungsorientierung ist vorbildhaft in Deutschland. Das Beteiligungsmanagement berichtet im Beteiligungsbericht jährlich zusammenfassend über die Einhaltung des Kodex (A 3.4/B 3.2.1). Der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung berichten jährlich im Geschäftsbericht oder einem gesonderten PCGK-Bericht über die Corporate Governance des Unternehmens sowie eventuelle Abweichungen von den Empfehlungen des Kodex (A 3.4). Zentral ist auch die Prüfung des Wirtschaftsprüfers über die Einhaltung des Kodex im Rahmen der Abschlussprüfung im Jahresabschlussbericht (B 2.2.2). Hervorzuheben ist das ausgearbeitete Prüfungsschema der Stadt Frankfurt am Main: Um die umfangreiche Prüfung durch die Abschlussprüfung sicherzustellen hat das Beteiligungsmanagement mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein fundiertes Prüfschema entwickelt, welches eine einheitliche Prüfungsweise und -inhalte für die Umsetzung des PCGK bietet.

Analyse und Ansätze zur Weiterentwicklung des PCGKs Frankfurt am Main

Im Forschungsbericht werden fünf exemplarische Regelungsfelder beleuchtet, die sich aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklungen in der Public Corporate Governance für eine Weiterentwicklung des PCGK Frankfurt am Main anbieten.

1.) Diversität und Repräsentation von Frauen

Ein zentrales Weiterentwicklungspotenzial für den PCGK Frankfurt am Main besteht im deutschlandweiten Vergleich von PCGKs zum Beispiel in Bezug auf die Diversität und Repräsentation von Frauen in städtischen Beteiligungen. Frankfurt am Main sieht bisher keine entsprechende Regelung im PCGK vor. Die rechtlichen Forderungen der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) und des Hessischen Gleichstellungsgesetzes (HGIG) sowie der politische Anspruch der Stadtverordnetenversammlung Frankfurt am Main¹ geht somit über die Regelung des PCGKs hinaus.

Die PCGK Regelungsstandards haben sich inzwischen weiterentwickelt. 32 von 47 PCGK verfügen über eine Regelung bezüglich Diversität, Gender oder Frauenrepräsentation im Aufsichtsrat. Eine Quotenregelung sehen beispielsweise die PCGK Bielefeld, Landau, NRW und Wiesbaden sowie der DCGK vor. Die Quotenregelungen orientieren sich meist an der gesetzlichen Regelung für börsennotierte Unternehmen² und schreiben eine sukzessive Frauenquote von 30% bzw. 40% vor. Der PCGK Bund sieht eine Empfehlung über „eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen“ (5.2.1) vor. Der PCGK Hessen empfiehlt auf eine „gleichwertige Beteiligung von Frauen und Männern“ (5.2.1) hinzuwirken.

¹ § 125 Abs. 2 Satz 1 HGO sieht vor: „[...] Bei den Aufsichtsgremien soll der Gemeindevorstand darauf hinwirken, dass die Gemeinde möglichst paritätisch durch Frauen und Männer vertreten wird“. § 13 HGIG regelt darüber hinaus: „Alle Dienststellen [sollen] bei der Besetzung von Kommissionen [...], Verwaltungs- und Aufsichtsräten sowie sonstigen Gremien, soweit sie ein Entsendungs-, Bestellungs- oder Vorschlagsrecht haben, mindestens zur Hälfte Frauen berücksichtigen. Ausnahmen sind nur aus erheblichen Gründen zulässig, die aktenkundig zu machen sind“. Darüber hinaus sehen Beschlüsse der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung vor, dass sich die Stadt Frankfurt grundsätzlich für den Fortgang der Gleichstellung von Frauen und Männern einsetzt (§ 832 vom 10.11.2011) und die Erhöhung des Frauenanteils auf Führungsebenen bei städtischen Gesellschaften auf mind. 30% anstrebt (§ 832 vom 10.11.2011 und § 3400 vom 04.07.2013).

² § 4 Abs. 1-3 Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst: „(1) In einem Aufsichtsgremium müssen ab dem 1. Januar 2016 mindestens 30 Prozent der durch den Bund zu bestimmenden Mitglieder Frauen und mindestens 30 Prozent Männer sein. Der Mindestanteil ist bei erforderlich werdenden Neuwahlen, Berufungen und Entsendungen zur Besetzung einzelner oder mehrerer Sitze zu beachten und sukzessive zu steigern. Bestehende Mandate können bis zu ihrem vorgesehenen Ende wahrgenommen werden. [...] (2) Es ist das Ziel, ab dem 1. Januar 2018 die in Absatz 1 genannten Anteile auf 50 Prozent zu erhöhen. Steht dem Bund insgesamt eine ungerade Anzahl an Gremiensitzen zu, darf das Ungleichgewicht zwischen Frauen und Männern nur einen Sitz betragen. (3) Bei einer Unterschreitung der Vorgaben nach den Absätzen 1 und 2 ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unverzüglich zu unterrichten; die Unterschreitung ist zu begründen.“

Ebenso relevant ist die Repräsentation von Frauen in der Geschäftsführung und den oberen Führungsebenen.³ Der PCGK Bund sieht hier keine Regelung vor. Der PCGK Hessen empfiehlt bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung (5.1.2) sowie bei der Besetzung von Führungspositionen (4.1.5) ~~im~~ „im Rahmen von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung eine angemessene Berücksichtigung von Frauen an[z]ustreben“.

Der DCGK sieht eine Empfehlung über eine ~~langfristige~~ „langfristige Nachfolgeplanung“ (5.4.2) für die Frauenrepräsentation in der Geschäftsführung vor, welche somit auch aktive Frauenförderung in den oberen Führungsebenen impliziert. Hervorzuheben ist der PCGK Hamburg, welcher explizit ~~alle~~ „alle Leitungsebenen“ anspricht und auf ~~eine~~ „eine gleichstellungsförderliche Unternehmenskultur mit gleichen Entwicklungschancen für Frauen und Männer“ (2.5) hinwirkt.

Bei kleineren Beteiligungen und in Geschäftsführungen mit ein oder zwei Personen sind Quotenregelungen oder explizite Frauenförderungsmaßnahmen nicht sachdienlich. Hier muss die gesamtstädtische Ebene fokussiert werden. Dem Beteiligungsmanagement kommt eine wichtige Koordinierungsaufgabe von Gleichstellungsmaßnahmen und integriertem Personalmanagement zu, so lässt sich eine langfristige Gleichstellung auf allen Ebenen realisieren.

Explizite Berichterstattungspflichten auf Unternehmensebene sowie gesamtstädtischer Seite stärken die Durchsetzung und sind vor dem Hintergrund der gesellschaftspolitischen Relevanz angemessen. Sowohl der PCGK Bund (6.6.1) als auch der PCGK Hessen (6.1) fordern eine Darstellung zum Anteil von Frauen in Überwachungsorganen im Corporate Governance Bericht des Unternehmens.

2.) Transparenz der Geschäftsführungsvergütung

Die personenbezogene Offenlegung der Vergütung von Top-Managementorganen wird aus wissenschaftlicher und praxisorientierter Sicht als relevant betrachtet. Dabei geht es in erster Linie um demokratierelevante Informationsinteressen der Öffentlichkeit —nicht um besonders schützenswerte, personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzes.

Der PCGK Frankfurt am Main sieht keine Empfehlung über eine personenbezogene Offenlegung und Berichterstattung der Geschäftsführungsvergütung vor. Lediglich im ~~Anstellungsvertrag~~ „Anstellungsvertrag ist sicherzustellen, dass der/die Geschäftsführer/-in einer Veröffentlichung seiner/ihrer Bezüge im Rahmen des § 123 a Abs. 2 Satz 2 HGO zustimmt“ (3.3.5). Diese Formulierung sieht allerdings lediglich vor, dass auf die Zustimmung zur Veröffentlichung der

³ Für Frankfurt am Main zeigen empirische Untersuchungen einen Frauenanteil von 10,1% im Top-Management öffentlicher Unternehmen (Papenfuß, U./Schmidt, C./Keppeler, F. (2017): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen: Deutschlandweiter Städtevergleich zeigt weiter niedrige und regional stark schwankende Repräsentation, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 1, S. 68-78.).

Bezüge „hinzuwirken“ ist.⁴ Durch diese Regelung wird geltendes Recht umgesetzt, die gesetzergänzende Funktion des PCGK jedoch nicht erfüllt. Zudem ist die Überprüfung der ordnungsgemäßen Vergütung durch den Abschlussprüfer im Rahmen eines Bezügeberichtes (3.3.5) vorgesehen.

PCGK Bund und PCGK Hessen sehen eine vergleichsweise weitreichendere Regelung vor. Diese empfehlen die Darstellung der Gesamtvergütung jedes Mitglieds der Geschäftsleitung „individualisiert, aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen, erfolgsbezogenen und Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, unter Namensnennung in allgemein verständlicher Form“ (6.2.1/6.2.1). Diese Formulierung verwenden auch Baden-Württemberg, Brandenburg, Berlin, Wiesbaden und Essen. Baden-Württemberg ergänzt diese Regelung um die personenbezogene Offenlegungspflicht der Gesamtsumme sämtlicher Vergütungen von Dritten (1.96). Der DCGK verlangt zudem die Offenlegung der Laufzeiten sowie von Abfindungsvereinbarungen. In Bezug auf bestehende Anstellungsverträge verlangt der PCGK Wiesbaden die Implementierung von vertraglichen Offenlegungspflichten „bei Vertragsänderungen jeglicher Art“ (4.5.9). Des Weiteren führt der DCGK in seinem Musteranstellungsvertrag im Anhang einen Verzicht auf die Anwendung von § 286 Abs. 4 HGB an.⁵ Viele PCGKs verlangen die Veröffentlichung „in allgemein verständlicher Form“ (u.a. Bund, Hessen, Brandenburg, Hamburg, Saarbrücken und Bund). Darüber hinaus fordern der PCGK Hessen, Hamburg und der DCGK „das Vergütungssystem in allgemein verständlicher Form [zu] erläutern“ (6.2.1/4.2.5). Neben Transparenzgewinnen, kann dies auch zu dem Verständnis komplexer Vergütungssysteme aus variablen und fixen Elementen von beteiligten Akteuren zuträglich sein. Entsprechend der Regelung des PCGK Bund und PCGK Hessen ist der Vergütungsbericht auf Unternehmensebene als Teil des Corporate Governance Bericht oder als Anhang zum Jahresabschluss des Unternehmens sowie des Beteiligungsberichtes zu veröffentlichen.

3.) Strategische Steuerung

Für die politisch-administrative Steuerung könnte es sich als vorteilhaft erweisen, konkreter zu regeln, wie der Prozess zur Entwicklung einer Strategie für ein Unternehmen im Grundsatz aus Sicht der Stadt verläuft. Die Entwicklung und Umsetzung strategischer Ziele ist erforderlich und nützlich für die Beteiligungssteuerung einer Stadt. Die Stadt hat eine, teilweise konfligierende, Doppelfunktion als Verantwortliche für die Erbringung öffentlicher Aufgaben einerseits, sowie an

⁴ § 123a Abs. 2 HGO: Ist eine Gemeinde in dem in § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes bezeichneten Umfang an einem Unternehmen beteiligt, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Soweit die in Satz 2 genannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.

⁵ § 286 Abs. 4 HGB: Bei Gesellschaften, die keine börsennotierten Aktiengesellschaften sind, können die in § 285 Nr. 9 Buchstabe a und b verlangten Angaben über die Gesamtbezüge der dort bezeichneten Personen unterbleiben, wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitglieds dieser Organe feststellen lassen.

Wirtschaftlichkeit und Werterhalt bzw. Wertsteigerung interessierte Eigentümerin andererseits. Durch eine effektive strategische Steuerung könnte dazu beigetragen werden, Zielkonflikte in der Praxis zu vermeiden, indem Fach- und Finanzziele konzeptuell miteinander verknüpft werden. Ist die strategische Beteiligungssteuerung sachgerecht ausgestaltet, könnte die operative Steuerung auf der jeweils angemessenen Ebene gestärkt und dezentralisiert werden, und gleichzeitig könnten Geschäftsrisiken durch Untersteuerung vermieden werden. Die Stärkung der strategischen Steuerung ist somit essentiell für effektive und effiziente Kontroll- und Steuerungsstrukturen.

Das Potenzial des PCGKs als Instrument der strategischen Steuerung wird in vielen PCGKs nicht vollständig genutzt. Der PCGK Hessen, und in ähnlicher Form auch der PCGK Bund, verdeutlichen stellvertretend die Chancen, die durch eine Konkretisierung im PCGK Frankfurt am Main noch aktiviert werden könnten: „Die Geschäftsleitung stimmt auf der Grundlage von Unternehmensgegenstand und Unternehmenszweck die strategische Ausrichtung des Unternehmens mit dem Überwachungsorgan ab und erörtert mit ihm in regelmäßigen Abständen den Stand der Strategieumsetzung“ (PCGK Hessen 3.1.1, PCGK Bund 3.1.1). Die Gesellschafterversammlung ist demnach lediglich „angemessen“ zu beteiligen (PCGK Bund 2.2) und hat darüber hinaus, wie auch der Aufsichtsrat, nur eine beratende Funktion und ist über die Strategieumsetzung ex-post zu unterrichten.

Der PCGK Frankfurt am Main verfügt im Vergleich zu anderen PCGKs über ein ausdifferenziertes System der strategischen Steuerung. An mehreren Stellen im Kodex wird auf die Ausrichtung der Strategie und Geschäftspolitik der einzelnen Akteure auf die strategischen Ziele des „Gesamtkonzerns Stadt Frankfurt am Main“ und die Entwicklung strategischer Ziele durch die Gesellschafter verwiesen. Grundsätzlich geht der PCGK Frankfurt am Main bereits über die allgemeine Regelung der meisten PCGK hinaus. An einigen Stellen könnte die Ausgestaltung und Implementierung strategischer Steuerungsprozesse noch weiter gestärkt werden. Der Kodex könnte die Strategieformulierung und -kontrolle stärker konkretisieren. Der PCGK Frankfurt am Main bestimmt die Gesamtstrategie des „Gesamtkonzerns Stadt Frankfurt am Main“ als Grundlage für die Strategie und Geschäftspolitik der einzelnen Beteiligungen. Die Entwicklung und Ausgestaltung dieser könnte jedoch detaillierter dargestellt werden, z.B. könnten die Verantwortlichkeiten, die beteiligten Akteure und die inhaltliche Ausgestaltung der Gesamtstrategie ausgeführt werden. Die Gesamtstrategie könnte beispielsweise durch die Einbindung von ausgegliederten Organisationseinheiten in den Entwicklungsprozess profitieren.

Der Prozess und die inhaltliche Ausgestaltung der strategischen Zielsetzung bieten Weiterentwicklungspotenzial. So wird beispielsweise die Einbindung der Fachdezernate bei der strategischen Ausrichtung der Beteiligungsunternehmen gefordert (A.2.2.). Hier könnten der Rahmen und das Ausmaß, insbesondere wer aus dem Fachdezernat zu beteiligen ist, näher ausgeführt werden. Zudem wird die zentrale Verantwortung des strategischen Beteiligungsmanagements hervorgehoben, „die hierfür erforderlichen Instrumente (werden)

sukzessive fortentwickelt“ (4.1.2). Hier könnte ein folgerichtiger Entwicklungsschritt die nähere Definition entsprechender Instrumente sein.

4.) Prüfungsausschuss

Zur Gewährleistung einer effektiven und effizienten Aufsichtsratsarbeit wird der Bildung von Ausschüssen in der Public Corporate Governance eine hohe Bedeutung beigemessen, denn Ausschüsse besitzen vielfach eine größere Arbeitsfähigkeit und Effektivität. Der Prüfungsausschuss wird als relevant für die Stärkung der Überwachungsfunktion des Aufsichtsrates angesehen. Bei entsprechender Ausgestaltung kann ein Prüfungsausschuss zur Professionalisierung der Arbeit des Aufsichtsrates beitragen. Dieser ermöglicht die Differenzierung verschiedener Aufgaben durch effektive Allokation von Sachverstand und somit eine zielorientierte, effektive und vertraute Arbeitsweise im Feld der Wirtschaftsprüfung.⁶

Der PCGK Frankfurt am Main regt zwar die Einrichtung von „fachlich qualifizierten Ausschüssen“ (3.2.4) an, verweist allerdings nicht explizit auf einen spezifischen Prüfungsausschuss.

Der DCGK (5.3.2), sowie die PCGK Brandenburg, Berlin und Saarbrücken, empfehlen die Einrichtung eines Prüfungsausschusses („soll“). Einige PCGK, wie auch des PCGK Bund (5.1.7) und Hessen (5.1.7), empfehlen die Einrichtung unter Einschränkungen, bspw. in Abhängigkeit der Anzahl der Mitglieder oder wirtschaftlichen Lage des Unternehmens.

Es ist sachdienlich den Aufgabenkatalog des Prüfungsausschusses klar zu bestimmen. Der Bund (5.1.7), Hessen (5.1.7) und DCGK (5.3.2) orientieren sich dabei am Aufgabenkatalog des § 107 Abs. 3 Aktiengesetz (AktG), wonach dieser sich insbesondere mit „der Überwachung des Rechnungslegungsprozesses, der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, des Risikomanagementsystems und des internen Revisionsystems sowie der Abschlussprüfung, hier insbesondere der Auswahl und der Unabhängigkeit des Abschlussprüfers und der vom Abschlussprüfer zusätzlich erbrachten Leistungen“ sowie der Bestimmung von Prüfungsschwerpunkten und der Compliance befasst. Berlin ergänzt die „Bewertungsangelegenheiten von Immobilien“ (1.5) (siehe Anlage, S. 43ff).

An die Zusammensetzung des Prüfungsausschusses werden zudem besondere Anforderungen gestellt: Zum einen an den Prüfungsausschussvorsitzenden, der „über besondere Kenntnisse und Erfahrungen in der Anwendung von Rechnungslegungsgrundsätzen und internen Kontrollverfahren verfügen“ soll (DCGK 5.3.2, Hamburg 5.3.2, Saarbrücken 54). Zudem soll dieser nicht gleichzeitig der Aufsichtsratsvorsitzende (u.a. Bund 5.1.7, Hessen 5.1.7, DCGK 5.3.2) oder ehemaliges Mitglied der Geschäftsleitung der letzten drei Jahre sein (Bund 5.1.7, Hessen 5.1.7). Auch an die fachliche Eignung der Mitglieder sind besonders hohe Maßstäbe zu

⁶ Papefuß, U. (2013b): Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer wie praktischer Perspektive nützlich – Eine Replik zu einer Köpenickiade, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 36. Jg., Heft 4, S. 80 und 150-153.

legen (u.a. Bund 5.1.7, Hessen 5.1.7, NRW 4.4.2). Zudem sollten das für Finanzen zuständige Mitglied der Geschäftsführung und das Beteiligungsmanagement bei den Sitzungen des Prüfungsausschusses vertreten sein, eine entsprechende Anregung findet sich jedoch nur bei Essen (2.4.2).

5.) Umsetzungsorientierung

Der PCGK Frankfurt am Main zeichnet sich durch seine klare Umsetzungsorientierung aus. Diese zeigt sich in der inhaltlichen Ausrichtung des PCGK, wie z.B. der Prüfung der Einhaltung des Kodex in der Abschlussprüfung bzw. im Jahresabschlussbericht (B. 2.2.2). Der PCGK ist nicht nur Selbstzweck, sondern unterstützt durch das einheitliche Prüfungsschema für die Abschlussprüfung die Entfaltung der vollen Wirkung des PCGK in der Verwaltungs- und Unternehmenspraxis. Hier ist der PCGK Frankfurt am Main bereits beispielgebend im deutschlandweiten Vergleich. Prämisse der Weiterentwicklung ist die Sachdienlichkeit, Alltagsnützlichkeit und Umsetzungsorientierung der Regelung in der Praxis der Stadt Frankfurt am Main.

Das Prüfungsschema für die Anwendungsprüfung des PCGK für Abschlussprüfungen muss um die potenziellen Neuerungen erweitert werden. Um die Weiterentwicklung nachhaltig sicherzustellen, wäre anzudenken das Prüfungsschema unter 2.2.2 „Berichtspflichten“ zu verankern und eine Empfehlung über die Anwendung des Prüfungsschemas gegenüber dem Abschlussprüfer auszusprechen. Das Prüfungsschema könnte zudem nicht nur für die Abschlussprüfung, sondern auch die handelnden Akteure bei entsprechender Ausgestaltung eine relevante Orientierung und Arbeitshilfe bieten.

Fazit:

Der vorliegende Forschungsbericht verdeutlicht, dass der PCGK Frankfurt am Main aufgrund der konkreten Ausarbeitung zentraler Regelungsfelder und seiner Umsetzungsorientierung besondere Potenziale zur Weiterentwicklung besitzt. Die Analyse zeigt auch, dass einige Jahre nach der Etablierung angesichts zwischenzeitlicher Entwicklungen in der Public Corporate Governance Überarbeitungen nützlich erscheinen. Der PCGK Frankfurt am Main bietet in seiner jetzigen Form eine konkrete und umsetzungsorientierte Grundlage zur Weiterentwicklung der Beteiligungssteuerung in Frankfurt am Main. Diese Weiterentwicklung ist angesichts der sich wandelnden Rahmenbedingungen und Anforderungen vielversprechend.