

# **Evaluation**

## **der Frankfurter Richtlinie guter Unternehmensführung**

### **(PCGK)**

#### **- Diversity, RMS und CMS –**

Assessor jur. Lars Scheider ([www.lars-scheider.de](http://www.lars-scheider.de))

Leiter Abteilung Beteiligungsmanagement, Stadtkämmerei Frankfurt a.M.

Die Stadt Frankfurt am Main hat bereits im März 2010 eine Richtlinie guter Unternehmensführung für die Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen der Stadt Frankfurt am Main (PCGK) erlassen und mit dieser frühen Verabschiedung eine Vorreiterrolle übernommen. Grob vereinfacht befasst sich Public Corporate Governance mit „Spielregeln“ guter Organisationsführung. Der PCGK Frankfurt am Main zeichnet sich durch seine klare Umsetzungsorientierung aus. 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. 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. 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.

### **Forschungsprojekt mit Lehrstuhl für Public Management & Public Policy (Prof. Dr. Ulf Papenfuß) der Zeppelin Universität**

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. 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 Konkrettheit 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).

## **Überarbeitung des Frankfurter PCGK (in 2018)**

In der Überarbeitung des Frankfurter PCGK wurde eine Vielzahl von Detailregelungen kritisch überprüft und ggf. angepasst. Dabei wurde sehr darauf geachtet, die Grundstruktur nicht zu verändern. Als wesentliche inhaltliche Änderungen bzw. Fortentwicklung sind drei Themenblöcke zu nennen: Diversity, Risikomanagementsystem (RMS) und Compliancemanagementsystem (CMS):

### **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 Main<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> § 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).

gesetzlichen Regelung für börsennotierte Unternehmen<sup>2</sup> 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.

Ebenso relevant ist die Repräsentation von Frauen in der Geschäftsführung und den oberen Führungsebenen.<sup>3</sup> 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 Rahmen von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung eine angemessene Berücksichtigung von Frauen an[z]ustreben“.

Der DCGK sieht eine Empfehlung über eine „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 Leitungsebenen“ anspricht und auf „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.

---

<sup>2</sup> § 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.“

<sup>3</sup> 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.).

## 2.) Risikomanagementsystem (RMS)

Mit Hilfe eines Risikofrüherkennungssystems werden Risiken identifiziert, bewertet und mit Handlungsempfehlungen versehen. Risiken sind alle Ereignisse innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltungen, die sich ungünstig auf die Zielrichtung der Stadt Frankfurt am Main auswirken können. In diesem Risikobegriff sind sowohl Ressourcen-Risiken als auch Risiken zu Wirkungen, Produkten und Prozessen eingeschlossen.

Das Interne Kontrollsystem (IKS) für das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main hat das primäre Ziel, finanzielle Risiken für die Stadt Frankfurt am Main zu identifizieren und zu kontrollieren, die sich aus den Beteiligungsunternehmen für den Haushalt der Stadt Frankfurt am Main möglicherweise ergeben. Daher geht das Interne Kontrollsystem (IKS) über ein rein prozessbezogenes Internes Überwachungssystem (IÜ) hinaus und umfasst ein Risikomanagementsystem (RMS) für die aus Beteiligungsunternehmen dem Haushalt der Stadt Frankfurt am Main möglicherweise entstehenden finanziellen Risiken. Das Interne Überwachungssystem (IÜ) befasst sich mit den fachlichen, rechtlichen und organisatorischen Risiken die aus der Sphäre des Beteiligungsmanagement stammen (sog. Verwaltungsperspektive). Das Risikomanagementsystem (RMS) beleuchtet Risiken, die primär aus dem Bereich der einzelnen Beteiligungsgesellschaften herrühren (sog. Portfolioperspektive).

Kommunales Risikomanagement stellt keine statische Aufgabe dar, sondern ist aufgrund der ständigen Weiterentwicklung von kommunalen Aufgaben, rechtlichen Vorgaben und wirtschaftlichen Risiken der städtischen Beteiligungen ein wiederkehrender Prozess. Neben den Instrumenten im Rahmen des Jahreswirtschaftskreislaufs (Wirtschaftsplangespräch, Quartalsmeldung der Beteiligungsunternehmen in AMI und Jahresabschlussgespräch), ist der Risikobericht im Rahmen der Jahresabschlüsse der Beteiligungsunternehmen für das Risikomanagementsystem (RMS) von entscheidender Bedeutung. Insofern erfolgt die Berichterstattung des Beteiligungsmanagement an den Beteiligungsdezernenten einmal jährlich auf Basis der testierten Jahresabschlüsse der Beteiligungsunternehmen. Die Bewertung der identifizierten Risiken erfolgt nach Eintrittswahrscheinlichkeit, Auswirkungen des Risikos (in €) bei Eintritt und Risikobewertung (Risikostufe). Die IKS-Komitee-Sitzungen des Beteiligungsmanagements (Abteilungs- und Sachgebietsleitung) erfolgen halbjährlich und wertet die Risikoanalysen aller Unternehmensbetreuer/-controller des Beteiligungsmanagement systematisch aus.

### 3.) Compliancemanagementsystem (CMS)

Die Stadt Frankfurt am Main verpflichtet sich, eine gute, verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle bei ihren Beteiligungsunternehmen zu sichern. Zu einer guten Unternehmensführung gehört auch die Entwicklung einer Kultur der Einhaltung von Regeln (Compliance). Die Aufgabenwahrnehmung im „Konzernverbund Stadt Frankfurt am Main“ erfolgt häufig über städtische Beteiligungsunternehmen, die obwohl nicht Teil der Kernverwaltung, in der Öffentlichkeit als „verlängerter Arm“ der Stadt Frankfurt am Main wahrgenommen werden. Nach aktueller Rechtsprechung haben gerade die Verantwortlichen in den kommunalen Beteiligungen durch geeignete Maßnahmen und Kontrollen Regelkonformität der Führungs- und Aufsichtsorgane sowie der Mitarbeiter zu gewähren. Im Vergleich zum privatrechtlichen Bereich kommt den politisch Verantwortlichen im kommunalen Bereich sogar eine erhöhte beteiligungsbezogene Führungsverantwortung zu, die über die Pflicht zur gewissenhaften Ausübung der Beteiligungsrechte hinausgeht.

Eine gelebte Compliance-Kultur schafft Transparenz und Vertrauen zwischen dem Unternehmen, den Mitarbeitern und den Geschäftspartnern. Ein Ansehensverlust des als „öffentlich“ wahrgenommenen Unternehmens, und damit auch der Stadt Frankfurt am Main, durch Fehlverhalten soll vermieden werden. Das rechtskonforme und verantwortungsbewusste Verhalten aller Mitarbeiter und der Geschäftsleitung soll sichergestellt und die Integrität des Unternehmens durch gemeinsame Wertvorstellungen gestärkt werden. Die Verantwortung für den Bereich Compliance einschließlich des zugehörigen Berichtswesens soll klar geregelt und bei der Geschäftsleitung angesiedelt werden. Durch klare Verhaltensregeln soll den Mitarbeitern zum persönlichen Schutz Rechtssicherheit für ihr Verhalten gegeben werden, insbesondere in Bezug auf Korruptionsprävention, Zuwendungen und Datensicherheit.

Im Rahmen des Jahresabschlusses ist ein Compliance-Bericht zu erstellen, der an den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung geleitet wird. Der Bericht soll generell die organisatorischen Maßnahmen beschreiben, die das Unternehmen getroffen hat, um die Vorgabe der für das Beteiligungsunternehmen geltenden Richtlinie und des PCGK der Stadt Frankfurt am Main einzuhalten, sowie unter Wahrung des Datenschutzes die eingetretenen Vorkommnisse des Geschäftsjahres beschreiben und welche Maßnahmen seitens der Geschäftsleitung ergriffen wurden.

Die zusammengefasste Berichterstattung der Stadt Frankfurt am Main erfolgt im Rahmen des Beteiligungsberichts (§ 123 a HGO).

**Fazit:**

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.