

Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung

International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH)

Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Zeppelin Universität Friedrichshafen



Studie vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen für die Eidgenössische Finanzkontrolle

Verantwortlich für den Inhalt dieser Studie sind allein die Autoren/-innen vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy der Zeppelin Universität Friedrichshafen. Alle Meinungen und Empfehlungen sind die der Autoren/-innen und geben nicht Meinungen oder Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle wieder.

Autoren/-innen:

Prof. Dr. Ulf Papenfuß

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

Kristin Wagner-Krechlok

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

Mitarbeit:

Christopher Lorenz, Naomi Reichlin und Paul Wolf

Studentische Mitarbeiter/-innen, Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität

Bitte zitieren als:

Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2022): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH), Friedrichshafen. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>

Kontakt:

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Zeppelin Universität (ZU) Friedrichshafen

Am Seemooser Horn 20

88045 Friedrichshafen

Tel.: 07541 6009 1442

puma@zu.de

puma.zu.de

Executive Summary

Öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen sind von zentraler Relevanz für das demokratische Gemeinwesen und die öffentliche Aufgabenerfüllung. In vielen Ländern, so auch in der Schweiz, existiert eine sehr hohe Anzahl öffentlicher Unternehmen, die vielfach auch öffentliche Aufgaben im Kontext kritischer Infrastruktur übernehmen sollen. Ein Vergleich der Anzahl von Beschäftigten in der Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen unterstreicht die Bedeutung der Thematik. Zudem wird ein sehr hoher Anteil der Investitionen der öffentlichen Hand durch öffentliche Unternehmen getätigt und ein großer Teil der Staatsverschuldung lagert in öffentlichen Unternehmen.

Good Governance und eine verantwortungsvolle Unternehmensführung bei öffentlichen Unternehmen sind für die Gesellschaft und den Staat auf allen föderalen Ebenen von besonderer Bedeutung. Aktuell wird die übergreifende Wichtigkeit des Themas auch in der Debatte um die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine über kritische Infrastruktur und leistungsfähige Versorgungssicherheit und die diesbezügliche Rolle öffentlicher Unternehmen in der Breite sichtbar. Seit Anfang der 2000er Jahre wird die Thematik verstärkt im Zusammenhang mit dem Begriff Public Corporate Governance diskutiert. Public Corporate Governance bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung. Ebenso schließt Public Corporate Governance die Umsetzung bzw. die praktizierte Steuerung, Leitung und Aufsicht bzw. Verhaltensweisen von Akteuren/-innen ein.

Die Befassung mit Public Corporate Governance ist auch deshalb von drängender Bedeutung, da Studien in vielen Ländern – auch in der Schweiz – in diesem Phänomenbereich nach wie vor gravierende Probleme für das demokratische Gemeinwesen und die öffentliche Hand zeigen. Für die Public Corporate Governance spielt die öffentliche Finanzkontrolle eine besondere Rolle als kritische Begleiterin und wichtige Impulsgeberin. Die Finanzkontrollen prüfen die Wahrnehmung der Eignerrolle bzw. Gesellschafterrolle durch die öffentliche Hand und sollen damit zu einer anforderungsgerechten Wahrnehmung der Aufgaben durch die öffentliche Hand und ihrer Funktionsträger/-innen beitragen. Zudem sollen die Prüfungen eine zeitgemäße Aufsicht durch die Regierungen und Stärkung der Oberaufsicht durch die Parlamente bzw. der zuständigen politischen Gremien fördern.

In der Diskussion um Public Corporate Governance wird einschlägig und vorherrschend betont, dass ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche und wichtige Beiträge leisten kann. PCGKs spielen in der Public Corporate Governance eine besondere Rolle. Sie sollen Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und verständlich machen sowie regelmäßig auftretende Fragen der Governance, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit unterstützende Hinweise geben. Selbstregulierung mit PCGKs ermöglicht der öffentlichen Hand eine präzisere Formulierung von Anforderungen, um die angestrebten Policy- und Verhaltensziele zu erreichen und die Rollen der jeweiligen Akteure/-innen präziser zu definieren.

Mittlerweile wurden in der Schweiz von rund 20 Gebietskörperschaften auf allen föderalen Ebenen jeweils unterschiedliche PCGKs veröffentlicht. In Deutschland sind aktuell gut 55 verschiedene PCGKs öffentlich verfügbar, in Österreich 3 PCGKs. Auch wenn in der Schweiz noch nicht alle diesbezüglichen Regelwerke als PCGKs bezeichnet werden, so formulieren sie und die einführenden Akteure/-innen die gleichen Ziele wie in PCGKs und streben an, die Steuerung, Überwachung, Leitung und Transparenz von öffentlichen Unternehmen weiter zu verbessern. Wie in der Studie erläutert, spielt ein PCGK eine besondere Rolle im Governance-Gefüge. Er soll einen verdichteten Gesamtüberblick über das Public Corporate Governance System bieten, wichtige Querverweise auf besonders wichtige gesetzliche Bestimmungen enthalten, sich an alle mit öffentlichen Unternehmen befassten Akteursgruppen richten (Unternehmensorgane, Verwaltung usw.) und alle öffentlichen Unternehmen einer Gebietskörperschaft adressieren. Für die Realisierung der Anforderungen und für bestmögliche Alltagsunterstützung ist es neben den verschiedenen Maßnahmen in einzelnen Gesetzen und Richtlinien sowie für die Umsetzung zentral, alle für die Public Corporate Governance relevanten Grundsätze in einem PCGK kompakt zusammenzufassen.

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, wissenschaftlich fundiert einen verdichteten Überblick herauszuarbeiten, in welchen Bereichen die relevantesten Defizite in PCGKs in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland und Österreich vorliegen, die relevantesten Qualitätsunterschiede zwischen den PCGKs innerhalb der Schweiz zu veranschaulichen sowie Handlungsperspektiven für die Schweizer Politik, Verwaltung und Finanzkontrolle abzuleiten. Hierzu nutzt die Studie ein Qualitätsmodell mit 150 Kriterien zur international vergleichenden Analyse von PCGKs.

Das Qualitätsmodell kann in der Schweizer Praxis als Checkliste zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Public Corporate Governance verwendet werden. Über das Modell können relevante und häufig gestellte Fragen beantwortet werden, wie z. B. „Welches ist der beste PCGK?“ oder „Welchen PCGK bzw. welche Teilbereiche von verschiedenen PCGKs können wir als Anhaltspunkt zur Einführung/Weiterentwicklung unseres eigenen PCGK nutzen?“.

Neben dem hier verwendeten Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse gibt es auch ein Qualitätsmodell für den Vergleich von PCGKs innerhalb Deutschlands, welches speziell für eine innerdeutsche Analyseperspektive entwickelt wurde. Bei dem für diese Studie genutzten Qualitätsmodell wurden substantielle Anpassungen vorgenommen, um eine international vergleichende Analyse auch für Länder mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Verwaltungskulturen und unterschiedlichen Board Systemen sachgerecht zu ermöglichen. Zur situationsgerechten Nutzung der Qualitätsmodelle im Zusammenspiel mit dem Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex ist auf der Internetseite des Lehrstuhls unter puma.zu.de/downloads ein Dokument mit gestaltungsorientierten Handlungsperspektiven abrufbar.

Die Befunde zeigen, dass international anerkannte Governance-Standards in PCGKs von den verschiedenen Gebietskörperschaften sowie in den einzelnen Regelungsfeldern (z. B. Aufsichtsorgan, Geschäftsleitung) sehr unterschiedlich stark verbreitet sind und einschlägige Anforderungen bislang vielerorts noch nicht hinreichend erfüllt werden. Gebietskörperschaften reagieren auf die gleichen Problemlagen mit sehr unterschiedlichen Lösungsansätzen und in den PCGKs spiegelt sich ein sehr unterschiedliches Verständnis der öffentlichen Hand als Eigenerin bzw. Gesellschafterin und für gute Public Corporate Governance wider.

Bei den in die Studie einbezogenen PCGKs aus den deutschsprachigen Teilen der Schweiz liegen die Stärken und Schwächen in unterschiedlichen Regelungsfeldern. Kein Schweizer PCGK weist durchgängig eine hohe Verbreitung international anerkannter Governance-Standards auf. Stattdessen sind es 7 von insgesamt 13 untersuchten Schweizer PCGKs, die in einem oder mehreren Regelungsfeldern jeweils die meisten Kriterien erfüllen. Im Vergleich der Regelungsfelder tritt hervor, dass alle untersuchten Schweizer PCGKs zumindest 1 Kriterium im Regelungsfeld *Eigner* und mit Ausnahme von zwei PCGKs jeweils zumindest 1 Kriterium im Regelungsfeld *Board* und dessen Unterkategorie *Aufsichtsorganmitglieder* erfüllen. Andere wichtige Themen werden dagegen aktuell in den Regelwerken im internationalen Vergleich sogar noch gar nicht adressiert. Neben der erforderlichen Diskussion um Defizite und Verbesserungsbedarfe sollte dabei stets klar vor Augen bleiben, dass die eingeschlagenen Schritte mit bereits veröffentlichten PCGKs außerordentlich begrüßenswert sind und die handelnden Akteure/-innen für die eingeschlagene Vorreiterrolle Lob und Anerkennung verdienen.

Die empirischen Befunde im nationalen und internationalen Vergleich sprechen deutlich dafür, die vorliegenden Schweizer PCGKs auf allen föderalen Ebenen vor dem Hintergrund nationaler und internationaler Entwicklungen zu überarbeiten bzw. neue PCGKs zu etablieren.

Einige Befunde der Studie zu gravierenden Unterschieden und Defiziten in PCGKs sind auch in der übergreifenden gesellschaftspolitischen Debatte außerordentlich bedeutsam und hilfreich für die Politik- und Organisationsgestaltung. Bspw. wurden in letzter Zeit in der Schweiz und in vielen anderen Ländern Gesetze mit einer Quote zum Anteil von Frauen in Boards, zur Mindestbeteiligung von Frauen als Geschäftsführerinnen/Vorständinnen und zur Berichterstattung über den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Unternehmensspitze mit flexiblen Zielgrößen etabliert. Selbstregulierung mit PCGKs könnte sich als wichtiges Policy-Instrument zur Entwicklung eines stimmigen Governance-Mix erweisen. Zudem sind in der intensiven Debatte um Nachhaltigkeit eine Reihe von Regulierungsentscheidungen wie z. B. zur Berichterstattung über Umweltschutzkennzahlen zu treffen. Mit Blick auf Maßnahmen für die Privatwirtschaft und die empirischen Befunde dieser Studie stellt sich die Frage, inwieweit Städte, Kantone bzw. Bundesländer und Bund in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen die Anforderungen in PCGKs ebenfalls zeitnah etablieren.

Das Zusammenwirken von öffentlicher Finanzkontrolle und Wissenschaft ist in der Diskussion um eine verantwortungsvolle Steuerung öffentlicher Unternehmen und Public Corporate Governance für die weiteren Entwicklungen von besonderer Bedeutung. Die Autoren/-innen vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy der Zeppelin Universität Friedrichshafen danken der Eidgenössischen Finanzkontrolle für die Förderung der Studie und die Begleitung der Diskussion in der Praxis. Verantwortlich für den Inhalt der Studie sind allein die Autoren/-innen; alle Meinungen und Empfehlungen sind die der Autoren/-innen und geben nicht Meinungen oder Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle wieder.

Übergreifend möchte die Studie für die Schweiz wie auch für andere Länder einen Impuls geben, sich noch stärker mit den Erfordernissen und Chancen von PCGKs zu befassen und diese einzuführen bzw. zu evaluieren. Zur Gewährleistung der sich weiter entwickelnden Anforderungen und Nutzung der vielfältigen Chancen ist ein anforderungsgerechter PCGK ein zentrales Thema für alle Gebietskörperschaften mit öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen.

Vorwort

Im Herbst 2020 hat sich die Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen mit der Führung öffentlicher Unternehmen («Public Corporate Governance») befasst. Jedes Jahr vereint diese Konferenz die Finanzaufsichtsorgane von Bund, Kantonen und grossen Schweizer Städten. Die Finanzkontrollen prüfen solche Einheiten und tragen damit zu einer verbesserten Führung und einer erhöhten Transparenz der Staatsbeteiligungen bei. Die Prüfungen sichern eine zeitgemässe Aufsicht durch die Regierungen, stärken die Oberaufsicht durch die Parlamente und reduzieren die Risiken für den Staat.

Mit dieser Studie präsentieren nun Prof. Dr. Ulf Papenfuß und Frau Kristin Wagner-Krechlok vom Lehrstuhl für «Public Management & Public Policy» an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen einen Vergleich zur Ausgestaltung von «Public Corporate Governance Kodizes» in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Sie schaffen damit Transparenz und zeigen Verbesserungspotenzial auf. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) schätzt die Konkretheit und die verdichteten Vergleichsübersichten der vorliegenden Studie und erachtet diese als wichtige Grundlage für die Weiterentwicklung der «Public Corporate Governance» in der Schweiz. Sie dankt allen Beteiligten für den wertvollen Beitrag.

Mit Blick auf die Zukunft unterstreicht die EFK die übergreifende Wichtigkeit der «Public Corporate Governance» für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Eine gute Governance und Führung bei öffentlichen Unternehmen und der öffentlichen Hand als Eigner sind zentrale Voraussetzungen für die bestmögliche Erbringung öffentlicher Aufgaben. Die vorliegende Studie unterstützt auch die Finanzkontrollen. Prüfungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Bereich der «Public Corporate Governance» bringen nicht nur den öffentlichen Unternehmen, sondern auch den Regierungen, Parlamenten und Steuerzahler/-innen einen Mehrwert.

Michel Huissoud

Direktor Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Inhaltsverzeichnis

1.	Motivation und Ziel der Studie.....	9
2.	Grundsachverhalte und Definitionen.....	11
2.1	Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement.....	12
2.2	Erfordernisse und Chancen von Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs).....	14
2.3	Comply-or-explain Prinzip als zentraler Wirkungsmechanismus für einen PCGK.....	18
2.4	Überblick über eine mögliche Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance in einer Gebietskörperschaft.....	19
2.5	Medienberichterstattung zur Governance öffentlicher Unternehmen in der Schweiz in der Debatte um Vertrauen in den Staat.....	20
3.	Methodik.....	21
3.1	Entwicklung eines Qualitätsmodells für internationale Vergleichsanalyse von PCGKs.....	21
3.2	Design zur Anwendung des Qualitätsmodells auf PCGKs in der Schweiz, Deutschland und Österreich.....	25
4.	Verbreitung von PCGKs im Vergleich Schweiz, Deutschland und Österreich.....	26
5.	Vergleichende Analyse von PCGKs in der Schweiz, Deutschland und Österreich und Handlungsperspektiven.....	27
5.1	Übergreifende Unterschiede und Defizite.....	27
5.1.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	29
5.1.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven.....	29
5.2	Eignerrolle, Eignerversammlung und Organisationselement Beteiligungsmanagement.....	31
5.2.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	31
5.2.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven.....	32
5.3	Board.....	33
5.3.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	33
5.3.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven.....	34
5.4	Aufsichtsorganmitglieder.....	35
5.4.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	35
5.4.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven.....	36
5.5	Geschäftsleitungsmitglieder.....	37
5.5.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	37
5.5.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven.....	38
5.6	Risiko- und Compliance-Management.....	39
5.6.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	39
5.6.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven.....	39

5.7	Interne Revision	40
5.7.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe	40
5.7.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven.....	40
5.8	Rechnungslegung und Jahresabschluss	41
5.8.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe	41
5.8.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven.....	42
5.9	Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle.....	43
5.9.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe	43
5.9.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven.....	44
5.10	Transparenz und Offenlegung auf der Unternehmenshomepage.....	45
5.10.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	45
5.10.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven	46
5.11	Geltungsbereich	46
5.11.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	46
5.11.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven	47
5.12	Comply-or-explain Prinzip und Entsprechenserklärung	48
5.12.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	48
5.12.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven	49
5.13	Policy-Thema: Diversität	49
5.13.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	49
5.13.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven	50
5.14	Policy-Thema: Angemessene Vergütung.....	51
5.14.1	Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe.....	51
5.14.2	Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven	52
5.15	Zwischendiskussion der Befunde aus der vergleichenden Analyse von PCGKs in der Schweiz, Deutschland und Österreich	52
6.	Fazit und Perspektiven.....	53
	Literaturverzeichnis	55
	Anlagen	62

1. Motivation und Ziel der Studie

Öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen sind nach einschlägigen Statistiken von zentraler Relevanz für das demokratische Gemeinwesen und die öffentliche Aufgabenerfüllung sowie ein wichtiger Wettbewerbsfaktor. Good Governance und eine verantwortungsvolle Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen sind für den Staat und die Gesellschaft auf allen föderalen Ebenen von besonderer Bedeutung (Expertenkommission D-PCGM, 2022; OECD, 2015; Papenfuß, 2019;).

Die Thematik wird seit Anfang der 2000er Jahre verstärkt im Zusammenhang mit dem Begriff Public Corporate Governance diskutiert (Budäus & Hilgers, 2009; Lienhard, 2009; Papenfuß, 2019; Schedler et al., 2016). In der Debatte über eine nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, digitale Transformation, demographischen Wandel, Klimaschutzziele, die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen/Sustainable Development Goals (SDGs), die Zukunft des demokratischen Gemeinwesens sowie Staats- und Verwaltungsmodernisierung kann eine anforderungsgerechte Ausgestaltung der Public Corporate Governance zahlreiche Anstöße geben und Weiterentwicklungsbestrebungen vielfach unterstützen.

Die hohe gesellschaftspolitische und ökonomische Bedeutung von öffentlichen Unternehmen ist über internationale empirische Studien für zahlreiche Ländern belegt. Öffentliche Unternehmen sind unmittelbar oder mittelbar von einer Gebietskörperschaft oder mehreren Gebietskörperschaften beherrschte Unternehmen, entweder durch Mehrheitseigentümerschaft oder durch anderweitige Ausübung eines gleichwertigen Einflussgrades (Europäische Kommission, 2016a; Grossi et al., 2015; OECD, 2015). Weltweit erwirtschaften öffentliche Unternehmen ca. 10% des globalen BIP (Bruton et al., 2015). Vielfach sollen öffentliche Unternehmen wichtige öffentliche Aufgaben im Feld kritischer Infrastruktur übernehmen (OECD, 2017). In vielen Gebietskörperschaften ist ein hoher Anteil der öffentlich Beschäftigten nicht in der Verwaltung, sondern in öffentlichen Unternehmen tätig, und erfolgt ein hoher Anteil der Investitionen der öffentlichen Hand über öffentliche Unternehmen. Auch in der Schweiz besitzen öffentliche Unternehmen auf Bundesebene, kantonaler Ebene und städtischer Ebene eine ganz erhebliche Relevanz.

Daneben ist die Befassung mit Public Corporate Governance auch deshalb von drängender Bedeutung, da Studien in vielen Ländern – auch in der Schweiz – in diesem Phänomenbereich nach wie vor gravierende Probleme für das demokratische Gemeinwesen und die öffentliche Hand zeigen (vgl. für eine Übersicht Papenfuß, 2019). Vor diesem Hintergrund war Public Corporate Governance auch der Schwerpunkt der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen (KFIKO) am 3./4. September 2020 (EFK, 2020), die jedes Jahr die Finanzaufsichtsorgane von Bund, Kantonen und großen Schweizer Städten vereint. Die Finanzkontrollen prüfen öffentliche Unternehmen und sollen damit zu einer verbesserten Führung und einer erhöhten Transparenz von öffentlichen Unternehmen beitragen. Zudem streben die Prüfungen eine zeitgemäße Aufsicht durch die Regierungen und Stärkung der Oberaufsicht durch die Parlamente an.

In der Diskussion um Public Corporate Governance wird einschlägig und vorherrschend betont, dass ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche und wichtige Beiträge für die Public Corporate Governance, die Beteiligungssteuerung und das Beteiligungsmanagement in den jeweiligen Gebietskörperschaften leisten kann (Budäus & Srocke, 2003; Cuomo et al., 2016; Lienhard, 2009; Papenfuß & Haas, 2021; Papenfuß & Schmidt, 2021a; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Schedler et al., 2016). Auch internationale Organisationen unterstreichen in ihren Publikationen das Potenzial von Selbstregulierung mit PCGKs für die Bewältigung von Governance-Herausforderungen im Kontext öffentlicher Unternehmen (OECD, 2015; Weltbank, 2014).

Weltweit haben viele Gebietskörperschaften Selbstregulierung mit PCGKs speziell für öffentliche Unternehmen implementiert (Cuomo et al., 2016). Auch in der Schweiz sind durch eine Reihe von Gebietskörperschaften auf allen föderalen Ebenen sehr unterschiedliche PCGKs erlassen worden. Auch wenn in der Schweiz noch nicht alle diesbezüglichen Regelwerke als PCGKs bezeichnet werden, so formulieren sie und die einführenden Eignerinnen doch die gleichen Ziele wie in PCGKs und streben an, freiwillige Prinzipien und Standards bzw. verbindliche Regeln für die Steuerung öffentlicher Unternehmen festzulegen.

Im internationalen Vergleich von Schweizer PCGKs mit Deutschland und Österreich zeigen sich in der Schweiz noch auffällige Gestaltungsdefizite und unausgeschöpfte Chancen. Ferner laufen in der Schweiz aktuell und in der nächsten Zeit verschiedene Diskussionen, für die eine international und national vergleichende Analyse von PCGKs ebenfalls bedeutsam ist (vgl. z. B. Motion KVF-S 20.4328 (Service Public stärken)).¹ Allerdings fehlt bislang eine international vergleichende Studie zu der Qualität von PCGKs, die über ein entsprechendes Modell eingängige und gut diskutierbare Ergebnisse zur Verbreitung (sog. Diffusion) von Governance-Standards von PCGKs im direkten Vergleich von PCGKs sowie für einzelne Regelungsfelder (z. B. Board, Aufsichtsorganmitglieder, Geschäftsleitungsmitglieder) liefert.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel der vorliegenden Studie, wissenschaftlich fundiert einen verdichteten Überblick herauszuarbeiten, in welchen Bereichen die relevantesten Defizite und Unterschiede bei der Verbreitung von Governance-Standards in PCGKs in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland und Österreich vorliegen, die relevantesten Qualitätsunterschiede zwischen den PCGKs innerhalb der Schweiz zu veranschaulichen sowie konkrete Handlungsperspektiven für die Schweizer Politik, Verwaltung und Finanzkontrolle abzuleiten. Für die formulierte Zielstellung liegt noch keine empirische Studie vor.

Die methodische Grundlage bildet ein Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs. Dieses besteht aus 150 Kriterien, die aus theoretisch-konzeptionellen Anforderungen, einschlägigen Anforderungen von Standardsetzern, Analysen vorliegender Regelwerke in verschiedenen Ländern sowie schriftlichen und mündlichen Expertenbefragungen abgeleitet werden. Das Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs wird zur Untersuchung der PCGKs von Bund, deutschsprachigen Kantonen bzw. Bundesländern und Städten mit

¹ „Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament zur Gewährleistung eines wirkungsvollen Service Public ein Gesetz über die politische Steuerung und Oberaufsicht von Unternehmen mit einem Grundversorgungsauftrag vorzulegen“.

mehr als 100.000 Einwohnern/-innen in der Schweiz, Deutschland und Österreich eingesetzt. Hierbei liegt ein klarer Schwerpunkt auf einer Detailanalyse für die Schweiz entsprechend der formulierten Zielstellung.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Nachfolgend werden in Kapitel 2 Grundsachverhalte und Definitionen erläutert. Anschließend werden in Kapitel 3 die Herleitung des zugrundeliegenden Qualitätsmodells zur international vergleichenden Analyse von PCGKs und das Studiendesign zu seiner Anwendung ausgeführt. Kapitel 4 veranschaulicht im Anschluss die Verbreitung von PCGKs. Dann werden in Kapitel 5 Erkenntnisse zur Verbreitung von PCGKs in der Schweiz, Deutschland und Österreich veranschaulicht. In den insgesamt 15 Abschnitten von Kapitel 5 wird jeweils auf die Ergebnisse der Qualitätsanalyse für einzelne Regelungsfelder und Policy-Themen eingegangen und es werden Handlungsperspektiven formuliert. Kapitel 6 schließt mit einem Fazit und Perspektiven.

2. Grundsachverhalte und Definitionen

In der Public Corporate Governance Literatur werden in der Schweiz, Deutschland und Österreich teilweise verschiedene Begrifflichkeiten verwendet. So wird bspw. eine Gebietskörperschaft, die ein öffentliches Unternehmen unmittelbar oder mittelbar beherrscht, in der Schweiz als *Eignerin* oder *Eigentümerin* bezeichnet. Hingegen wird hierfür in Deutschland und Österreich die Bezeichnung *Gesellschafter* verwendet. Diese Studie verwendet den Begriff *Eigner* und schließt damit alle Rollen der öffentlichen Hand (Lienhard, 2009) mit den verschiedenen jeweiligen Perspektiven, wie u. a. Eigentümerrolle und Gewährleisterrolle, ein. Mit der Begriffswahl ist ausdrücklich keine Priorisierung der verschiedenen Rollen der öffentlichen Hand verbunden.

Weitere sprachliche Unterschiede zeigen sich im Feld der strategischen und operativen Führungsebene. Für Mitglieder der strategischen Führungsebene, die in der Schweiz häufig als *Verwaltungsrat* bezeichnet wird, verwendet diese Studie übergreifend den Begriff *Aufsichtsorganmitglieder*. Für Mitglieder der operativen Führungsebene, für die in der Schweiz Begriffe wie *Geschäftsleitung/-führung* oder *Vorstand* geläufig sind, verwendet diese Studie übergreifend den Begriff *Geschäftsleitungsmitglieder*.

Folgend veranschaulicht Tabelle 1 wesentliche Begrifflichkeiten in einer kompakten Übersicht.

Schweiz	Deutschland und Österreich
Eigner/Eigentümer	Gesellschafter
Verwaltungsrat Aufsichtsrat	Aufsichtsorgan als Sammelbegriff für Aufsichtsrat, Verwaltungsrat etc.
Geschäftsleitung/-führung Vorstand	Geschäftsführungsorgan als Sammelbegriff für Geschäftsleitung, Vorstand etc.

Tabelle 1: Übersicht über verwendete Begriffe im Kontext der Public Corporate Governance

Trotz dieser Unterschiede lassen sich Standards zur Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen in der Schweiz, Deutschland und Österreich aufgrund der übereinstimmenden Zielsetzung der Regelwerke in der Public Corporate Governance sehr gut miteinander vergleichen. Dies unterstreichen zahlreiche Beiträge in der internationalen Forschung und Publikationen internationaler Standardsetter.

2.1 Public Corporate Governance, Besteuerungssteuerung und Besteuerungsmanagement

Public Corporate Governance bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung (Leixnering & Papenfuß, 2016; Papenfuß, 2019). Ebenso schließt die Public Corporate Governance die Umsetzung bzw. die praktizierte Steuerung, Leitung und Aufsicht bzw. Verhaltensweisen von Akteuren/-innen ein (Lienhard & Wichtermann, 2016; Papenfuß, 2019; Schedler et al., 2016). Vereinfachend befasst sich Public Corporate Governance mit Spielregeln guter Organisationsführung und deren praktizierter Umsetzung bzw. Einhaltung (Leixnering & Papenfuß, 2016; Papenfuß & Haas, 2021; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021b).

Dabei betrachtet Public Corporate Governance sowohl die (externe) Steuerung und Überwachung von Organisationen mit selbstständiger Wirtschaftsführung durch die politischen Gremien einer Gebietskörperschaft und die Verwaltung als auch die Leitung in den Organisationen (Papenfuß, 2019; Papenfuß & Haas, 2021). In der Debatte um Staats- und Verwaltungsmodernisierung kann eine entsprechende Ausgestaltung der Public Corporate Governance zahlreiche Anstöße geben und zu weiteren Entwicklungen beitragen (Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2020; Expertenkommission D-PCGM, 2022; Papenfuß, 2019; Weltbank, 2020). Public Corporate Governance darf angesichts der Herausforderungen und Potenziale als Schlüsselthema für den Staat bezeichnet werden (Papenfuß, 2020). In diesem Kontext besitzt Public Corporate Governance besondere Relevanz für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in qualitätsgerechter, wirtschaftlicher und nachhaltiger Form (Deutscher Städtetag, 2017; Papenfuß, 2013; Reichard & Röber, 2019; Schaefer & Theuvsen, 2008; Schedler et al., 2016).

Öffentliche Unternehmen und ihre Governance sind von großer Bedeutung für die großen gesellschaftlichen Themen wie digitale Transformation (z. B. Shared-Service-Center in öffentlichen Unternehmen oder Digitalunternehmen), Bekämpfung gesellschaftlicher Ungleichheiten (zentrales Leistungsangebot, Vorbildfunktion), Umwelt- und Klimaschutzziele (z. B. Kennzahlen in Zielvereinbarungen, Berichtsansforderungen), Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, Personalgewinnung/-bindung von (angehenden) Führungskräften (z. B. integriertes Personalmanagement, vgl. Papenfuß & Keppeler, 2018) oder Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (Haushaltsgenpässe mit neuralgischen Governance-Problemen; ordnungspolitische Diskussionen um Verstaatlichungen/Rekommunalisierungen) (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Leixnering & Papenfuß, 2016; Papenfuß & Haas, 2021; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Weltbank, 2020). Bei der Umsetzung politischer Nachhaltigkeitsziele in allen drei Dimensionen – ökonomisch, ökologisch und sozial (Vereinte Nationen, 2015) – werden Kommunen und ihre öffentlichen Unternehmen als die zentralen Akteurinnen gesehen (Die Bundesregierung, 2021; Europäische Kommission, 2016b; Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2020; Vereinte Nationen, 2016).

Mit den Begriffen Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement besitzt Public Corporate Governance sehr hohe Schnittmengen; teilweise werden die Bezeichnungen auch synonym verwendet. Public Corporate Governance kann als der rechtliche und regulative Ordnungsrahmen verstanden werden, innerhalb dessen sich Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement bewegen. Die Definition von Public Corporate Governance schließt Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement ein (Papenfuß, 2019).

Mit Beteiligungssteuerung werden vielfach die Aufgaben und Tätigkeiten des politisch zuständigen Organs und der Verwaltungsspitze bezeichnet (z. B. Deutscher Städtetag, 2017; Richter, 2021). Bestandteil der Beteiligungssteuerung ist u. a. die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion wie z. B. organisationspolitische Überlegungen und die Entwicklung strategischer Ziele (Papenfuß & Haas, 2021). Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Beteiligungssteuerung durch Entscheidungsvorbereitung und -kontrolle (z. B. Richter, 2021). Hierbei lassen sich mit Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung drei Aufgabenfelder klassifizieren.

Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement sind neben den aufgezeigten Aspekten auch deshalb von außerordentlicher Relevanz, da empirische Studien neuralgische Problemlagen und nicht ausgeschöpfte Chancen zeigen (z. B. Daiser, 2018; Harms, 2008; Papenfuß, 2013, 2019; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a).

In der Schweiz ist als rechtliche Grundlage für die Public Corporate Governance auf Bundesebene zunächst der Corporate Governance Bericht zu nennen, der im September 2006 erlassen wurde (Bundesrat, 2006; EFV, 2006). Dieser adressiert drei für die Eignerpolitik des Bundes zentrale Fragen:

1. Die Aufgabentypologie: Welche Aufgaben eignen sich für eine ausgelagerte Erfüllung?
2. Leitsätze und Steuerungsmodell: Wie sollen die mit der Erfüllung solcher Aufgaben betrauten Organisationen rechtlich verfasst und gesteuert werden?
3. Rollenteilung: Wie soll sich der Bund bei der Wahrnehmung seiner Eigeninteressen intern organisieren?

Im Jahr 2009 reagierte der Bundesrat auf verschiedene Fragen, die das Parlament in Bezug auf den Corporate Governance Bericht gestellt hatte und verabschiedete im März 2009 den Zusatzbericht zum Corporate Governance Bericht mit insgesamt 37 Leitsätzen für die Ausgestaltung, Steuerung und Kontrolle von verselbständigten Einheiten des Bundes (Bundesrat, 2009; EFV, 2021). Dieser stellt eine weitere rechtliche Grundlage für die Public Corporate Governance auf Bundesebene dar.²

² Zu den Regelwerken der Public Corporate Governance des Bundes gehört darüber hinaus das Musteranforderungsprofil für ausgelagerte Unternehmen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (Vetter & Cortesi, 2018). Hierin sind u. a. enthalten Mustererlasse für öffentliche Anstalten, ein Muster für die Formulierung strategischer Ziele, ein Musteranforderungsprofil VR/IR sowie die OECD Leitsätze zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen.

Vorherige Beiträge und Untersuchungen sehen bei der Public Corporate Governance auf Bundesebene bei einigen Elementen auch Optimierungsbedarf (Höchner, 2020; Lienhard et al., 2019). So werden z. B. 14 Empfehlungen formuliert, u. a. für eine stärkere rechtliche Verankerung des Eignermodells oder eine Systematisierung des Informationsaustauschs bei den Eigenergesprächen (Lienhard et al., 2019). Die identifizierten Optimierungspotenziale beziehen sich auf die Umsetzung der bestehenden Regelungen am Beispiel einzelner Unternehmen, während diese Studie mit dem Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs die Regel Ebene betrachtet und im übertragenen Sinne als Fortführung der wichtigen Diskussion angesehen werden kann.

Durch den Bundesrat wurden als Reaktion sechs Maßnahmen beschlossen (Bundesrat, 2019):

- Die Rechenschaftspflicht der Unternehmen gegenüber dem Bund soll im Bereich Compliance ausgebaut werden.
- Die nächsten strategischen Ziele sollen entsprechend ergänzt werden.
- Das Verfahren für die Wahl der Verwaltungsräte der bundesnahen Unternehmen soll gegenüber dem Bundesrat transparenter dargelegt werden.
- Der Informationsaustausch im Rahmen der jährlichen Eigenergespräche zwischen den Unternehmen und dem Bund soll systematisiert werden.
- Das duale System mit der Aufgabenteilung zwischen dem Fachdepartement und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (Eidgenössische Finanzverwaltung) wird rechtlich stärker verankert.
- Es soll zudem geprüft werden, wie die Eignerstellen des Bundes personell gestärkt werden können.

Innerhalb der Kantone obliegt gemäß der Bundesverfassung die Verantwortung für die Regulierung der Public Corporate Governance den Kantonen (BV, 1999, Art. 3)³. Deren Beteiligungsportfolio befindet sich seit den 1990er Jahren aufgrund der zunehmenden Auslagerung von Aufgaben in stetem Wachstum. Bei den 26 Kantonen bestanden im Jahr 2012 über 867 Beteiligungen an 633 öffentlichen Unternehmen⁴ (Steiner et al., 2014). Darüber hinaus besitzen öffentliche Unternehmen auch auf Bundesebene sowie auf kommunaler Ebene erhebliche Relevanz (z. B. Hofmeister, 2005; Schedler et al., 2016; Schedler et al., 2007).

2.2 Erfordernisse und Chancen von Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs)

Ein PCGK spielt in der Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance eine besondere Rolle (Expertenkommission D-PCGM, 2022; OECD, 2015; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Weltbank, 2020). Ein PCGK soll Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und so verständlich machen sowie regelmäßig auftretende Fragen der Governance, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit

³ Art 3 BV S.1

⁴ Die Diskrepanz zwischen diesen beiden Zahlen erklärt sich dadurch, dass teilweise mehrere Kantone am gleichen Unternehmen beteiligt sind (Meister, 2009).

unterstützende Hinweise geben. Er soll eine Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung von und in öffentlichen Unternehmen und Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung sein, die sich in der Praxis und nach wissenschaftlichen Analysen einschlägig bewährt haben (Papenuß, 2019; Spennlingwimmer, 2017). Vorherrschend wird die Auffassung vertreten, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche Beiträge für die Public Corporate Governance leisten kann (Budäus & Srocke, 2003; Cuomo et al., 2016; Papenuß & Haas, 2021; Papenuß & Schmidt, 2021a; Papenuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Ruter & Müller-Marques Berger, 2005). Mit seinen Regelungen spricht er viele einzelne Felder und Instrumente im Feld der Public Corporate Governance, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement an.

Für die Realisierung der Anforderungen und für bestmögliche Alltagsunterstützung ist es neben den verschiedenen Maßnahmen in einzelnen Gesetzen und Richtlinien sowie für die Umsetzung zentral, alle für die Public Corporate Governance relevanten Grundsätze in einem PCGK kompakt zusammenzufassen. Er soll einen verdichteten Gesamtüberblick über das Public Corporate Governance System bieten, wichtige Querverweise auf besonders wichtige gesetzliche Bestimmungen enthalten, sich an alle mit öffentlichen Unternehmen befassten Akteursgruppen richten (Unternehmensorgane, Verwaltung usw.) und alle öffentlichen Unternehmen einer Gebietskörperschaft adressieren. Die Wichtigkeit einer übersichtlichen und widerspruchsfreien Konzeption der Public Corporate Governance in einem zentralen Regelwerk wird auch in vorherigen Beiträgen betont, u. a. um zu verhindern, „dass gewisse Elemente der Steuerung nicht, nur partiell oder je nach Unternehmen unterschiedlich geregelt sind“ (Lienhard et al., 2019, S. 76).

Die Potenziale eines PCGK werden bei Betrachtung der Vielzahl der von einem PCGK erfüllbaren Funktionen deutlich. Übergreifend werden einem PCGK die Ordnungs-, Kommunikations- und Verhaltenssteuerungsfunktion zugewiesen.

Im Sinne der **Kommunikationsfunktion** soll ein PCGK die Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und so verständlich machen (Papenuß, 2013). Diese Aufgabe lässt sich auch als Erklärungsfunktion bezeichnen (Papenuß, 2019). Ein PCGK liefert demnach für alle beteiligten Akteure/-innen eine erklärende Übersicht zu allen besonders wichtigen gesetzlichen und nicht-gesetzlichen Bestimmungen, indem der PCGK bspw. einschlägige Paragraphen nennt (Papenuß, 2013, 2019). Dies soll die Kenntnisse über Rechte, Pflichten, Zuständigkeiten und Abläufe verbessern und zu einem besseren Gesamtverständnis des durch eine Vielzahl von Bestimmungen bestimmte Corporate Governance Systems beitragen (Papenuß, 2013, 2019; Papenuß & Haas, 2021).

Eine **Ordnungsfunktion** erfüllt der PCGK, indem er regelmäßig auftretende Governance-Fragen, Unklarheiten oder Lücken mit Empfehlungen und Anregungen gezielt adressiert, die über das Gesetz hinausgehen, und damit unterstützende Hinweise gibt (Papenuß, 2013). Empfehlungen und Anregungen eines PCGK formulieren gesetzesausfüllende Regelungen zur Nutzung verschiedener durch das Gesetz offenbleibender Handlungsräume. Zuvor ungeschriebene Regeln können transparent gemacht, Maßstäbe pflichtgemäßer Unternehmensleitung und -überwachung ausdifferenziert und Hilfestellung für die Gestaltung der Public Corporate Governance gegeben werden (Papenuß, 2013; Papenuß & Haas, 2021).

Daneben wird in der Literatur eine **Verhaltenssteuerungsfunktion** genannt, welche die Beteiligten zu angestrebten Handlungen anleiten soll (Budäus & Srocke, 2003; Papenfuß, 2013; Papenfuß & Haas, 2021).

Die Erfordernisse und Chancen eines PCGK in den Gebietskörperschaften werden einschlägig betont (vgl. für eine Übersicht zu Zitaten Papenfuß, 2013, sowie die Internetseite pcg-musterkodex.de). Zusammenfassend lassen sich die Ziele und Potenziale, die in einer Gebietskörperschaft mit dem jeweiligen PCGK realisiert werden können, wie folgt zusammenfassen (vgl. Expertenkommission D-PCGM, 2021; Papenfuß, 2013, 2019; Papenfuß & Haas, 2021):

- Beitrag zu einem rollenkonformen Verhalten zwischen Eignern und Unternehmen im Sinne der öffentlichen Aufgabenerfüllung bei jeweiligen Freiheitsgraden,
- Verbesserung der Entscheidungsvorbereitung für die demokratisch legitimierten Verantwortlichen,
- Impulse zu möglichen Herangehensweisen an zahlreiche fachliche Fragen der Public Corporate Governance für alle mit diesem Themenfeld befassten Akteursgruppen,
- Abstimmung von „Spielregeln“ und Adressierung von einzelnen Instrumenten und Maßnahmen,
- Einhaltung von vordefinierten Entscheidungsabläufen bei den beteiligten Akteuren/-innen,
- Anforderungsgerechte Mandatsbetreuung,
- Klare Standards und Regelungen für die Beteiligungssteuerung und Unternehmensführung und -aufsicht,
- Anforderungsgerechter Informationsaustausch und anforderungsgerechte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Unternehmen und Verwaltung,
- Gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung,
- Anforderungsgerechte Zusammenarbeit zwischen Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan,
- Qualität, Effizienz und Professionalität im öffentlichen Beteiligungsmanagement,
- Nachhaltige Sicherung des öffentlichen Interesses und Ausrichtung der öffentlichen Unternehmen am öffentlichen Auftrag,
- Zielerreichung (Effektivität) und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben,
- Hilfe für Gebietskörperschaften und Unternehmen, sich mit gelebter guter Public Corporate Governance als attraktive Arbeitgeber im Wettbewerb zu zeigen,
- Übergreifende Stärkung des Bewusstseins für verantwortungsvolle Public Corporate Governance in der gesellschaftspolitischen Diskussion,
- Beitrag zur Stärkung des Vertrauens von Eignern und Investoren sowie von den Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen in die öffentliche Hand,
- Beitrag zur Stärkung des Vertrauens von Bürgern/-innen in den Staat und öffentliche Unternehmen, von Bürgernähe sowie von politischer Kultur.

In der Schweiz, Deutschland und Österreich wurden in den letzten Jahren von Städten, Kantonen bzw. Bundesländern und Bund zahlreiche unterschiedliche PCGKs etabliert. Auch wenn in der Schweiz noch nicht alle diesbezüglichen Regelwerke als PCGKs bezeichnet werden, so formulieren sie und die einführenden Eignerinnen doch die gleichen Ziele wie in PCGKs und streben

an, freiwillige Prinzipien und Standards bzw. verbindliche Regeln für die Steuerung öffentlicher Unternehmen festzulegen (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a).

Aktuell wird in der Schweiz im Kontext der Public Corporate Governance auf Bundesebene verstärkt über Gesetzgebung als Governance-Mechanismus diskutiert. Dies zeigt u. a. das Beispiel der Motion der ständerätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen aus dem November 2020, die ein Gesetz über die politische Steuerung und Oberaufsicht von Unternehmen mit einem Grundversorgungsauftrag verlangt. Als oberstes Ziel definieren sie dabei einen „wirkungsvollen Service public“ (KVF-S, 2020).

Das von der Kommission vorgeschlagene Gesetz soll die (strategische) Führung und Aufsicht der bundesnahen Betriebe verbessern, die aus Sicht der Kommission aufgrund der sektoriellen Gesetzgebung nur lückenhaft geregelt sind. Das neue Gesetz soll Grundsätze der Corporate Governance, die Steuerung, Transparenz und Berichterstattung sowie die Oberaufsicht adressieren. Der Bundesrat meldete jedoch Zweifel an, ob ein (naturgemäß) starres Gesetz den verschiedenen Unternehmen gerecht werden kann, und stellte deswegen Antrag auf Ablehnung (Bundesrat, 2020). Dennoch wurde die Motion im März 2021 vom Ständerat und im September 2021 auch vom Nationalrat angenommen.

Die Antwort des Bundesrats unterstreicht, dass auch in der Schweiz Alternativen zur Gesetzgebung gesehen und diskutiert werden. Selbstregulierung ist sowohl ein Policy-Instrument als auch ein Governance-Mechanismus, dem in Wissenschaft und Praxis vielversprechende Potenziale für die Erreichung von Politik- und Organisationszielen und die Verhaltensbeeinflussung zugewiesen werden (Papenfuß, 2021). Diese kann als Alternative oder zur Ergänzung von gesetzlichen Maßnahmen eingesetzt werden (Baldwin et al., 2012; Koop & Lodge, 2015). Für eine Selbstregulierung mit PCGKs werden dabei besondere Potenziale zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung betont (Cuomo et al., 2016; Expertenkommission D-PCGM, 2022; OECD, 2015; Papenfuß, 2020; Papenfuß & Schmidt, 2021a). Über Selbstregulierung können Regelungsbedarfe und Governance-Erfordernisse präzise adressiert werden, ohne situationsgerechte Entscheidungen von Führungskräften zu sehr einzuschränken (Aguilera & Cuervo-Cazurra, 2004; Expertenkommission D-PCGM, 2022; Hooghiemstra & van Ees, 2011; OECD, 2015; von Schnurbein & Stöckli, 2013).

Neben den im vorangegangenen Abschnitt genannten Regelwerken auf Bundesebene – Corporate Governance Bericht und Zusatzbericht zum Corporate Governance Bericht – hat sich in den Kantonen mit der steigenden Anzahl öffentlicher Unternehmen auch die Anzahl von PCGKs erhöht. Während im Jahr 2009 lediglich sieben Kantone über entsprechende Regelwerke verfügten, waren es im Jahr 2014 bereits 15. Seitdem ist ein weiterer PCGK hinzugekommen und weitere drei Kantone sind aktuell dabei, einen PCGK zu erarbeiten, während in sieben Kantonen PCGKs bislang noch kein Thema sind (Steiner et al., 2020). Die PCGKs der Kantone differieren in Bezug auf den Detaillierungsgrad und den Wirkungsbereich teilweise sehr stark, wie empirische Studien (Steiner et al., 2020) und auch die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen.

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

Das comply-or-explain Prinzip ist ein national und international einschlägig anerkannter Reflexions- und Wirkmechanismus, der viele Potenziale bietet sowie im öffentlichen und privaten Sektor in verschiedenen Themenbereichen und Politikfeldern eingesetzt wird (Cuomo et al., 2016; Europäische Kommission, 2014). Daher ist es anforderungsgerecht und zieladäquat, dieses Prinzip in einem PCGK zu verankern (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Papenfuß & Haas, 2021; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a).

Das comply-or-explain Prinzip erlaubt öffentlichen Unternehmen von Empfehlungen in einem PCGK abzuweichen (Papenfuß, 2019; Papenfuß & Haas, 2021; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a). Damit ermöglichen PCGKs die Berücksichtigung sektor- und unternehmensspezifischer Anforderungen und tragen auf diese Weise der hohen Heterogenität von Aufgabenträgern im öffentlichen Sektor Rechnung (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a). Die Abgabe und Veröffentlichung der Unternehmensberichterstattung zur Umsetzung des PCGK in Form einer sog. Entsprechenserklärung ist in der Satzung der Unternehmen zu verankern (vgl. z. B. Schürnbrand, 2010), aber bei den einzelnen Empfehlungen sieht die Grundkonzeption eines PCGK eindeutig Gestaltungsspielräume und Flexibilität vor (Expertenkommission D-PCGM, 2022). Aufgrund dessen ist es in den jeweiligen PCGKs in den Gebietskörperschaften sehr gut möglich, Empfehlungen auch für sehr unterschiedliche Unternehmen zu formulieren, die sich z. B. in Bezug auf folgende Faktoren unterscheiden können: Unternehmensgröße, Rechtsform, fakultatives/gesetzlich vorgeschriebenes Board, etc. (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Papenfuß & Haas, 2021).

Das comply-or-explain Prinzip sieht ausdrücklich vor, von Empfehlungen situationsgerecht abzuweichen zu können. Eine Abweichung von einer Empfehlung ist nicht als Mangel zu verstehen; sie ist in begründeten Fällen ein Ausdruck guter Public Corporate Governance. Abweichungen müssen vom Board jährlich in einer Entsprechenserklärung veröffentlicht und die Abweichung bzw. die stattdessen gewählte Lösung nachvollziehbar begründet und offengelegt werden (Budäus & Srocke, 2003; Hartmann & Zwirner, 2015; Papenfuß, 2019, 2021).

Das comply-or-explain Prinzip und die Entsprechenserklärungen sind explizit keine unnötige Bürokratie (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Plazek et al., 2021). Für verantwortungsvolle Unternehmensführung müssen die im PCGK formulierten Grundsätze auch unabhängig von diesem im Alltag in den jeweiligen Aufgabenbereichen ohnehin reflektiert, diskutiert und entschieden werden (Expertenkommission D-PCGM, 2022). Das Verfassen einer Entsprechenserklärung ist ein Schritt eines ohnehin erforderlichen Prozesses, der wie auch in anderen Bereichen über Berichtsinstrumente vielfach praktiziert die Reflexion der Unternehmensführung noch bewusster und präziser machen soll (Expertenkommission D-PCGM, 2022). Sachgerecht erstellt liefert eine Entsprechenserklärung alltagsnützliche Informationen und eine wertvolle Basis für zielorientierte Dialoge zwischen den Beteiligten (Expertenkommission D-PCGM, 2022). Beispielgebende Entsprechenserklärungen mit präzisen Kurzbegründungen zeigen, wie dies in aussagekräftiger, schlanker Form möglich ist (Expertenkommission D-PCGM, 2022).

Ein PCGK intendiert explizit keine verstärkte Regelsteuerung, sondern gerade die Aufrechterhaltung von situationsgerechten Entscheidungsspielräumen. Ein vollumfängliches Verständnis für

das comply-or-explain Prinzip und eine „gelebte Abweichungskultur“ in begründeten Fällen sowie eine sachgerechte Interpretation und Nutzung von Entsprechenserklärungen ist in der Praxis von hervorragender Bedeutung (vgl. Expertenkommission D-PCGM, 2022; Papenfuß, 2013). Das Board und die Eigner sollten „Tick the Box“ nicht zulassen, sondern müssen Entsprechenserklärungen mit hoher Qualität gewährleisten als wichtigen Beitrag, um von Regeln und Buchstaben auf dem Papier zu gelebter Corporate Governance zu kommen.

In der Schweiz ist das comply-or-explain Prinzip sowohl auf Bundesebene als auch auf Kantons-ebene etabliert. Darüber hinaus basiert auch der Kodex für Aktiengesellschaften auf dem comply-or-explain Prinzip. Der 2009 veröffentlichte Zusatzbericht zum Corporate Governance Bericht (s. Abschnitt 2.1), formuliert 37 Leitsätze zu unterschiedlichen Steuerungselementen, darunter die Rechtsform, Organe, Haftungen, etc. (Bundesrat, 2009; EFV, 2021) Diese Leitsätze und das damit verbundene Steuerungsmodell haben gemäß Bundesrat „Referenzcharakter“, d. h. die Leitsätze sind zwar nicht rechtlich verbindlich, Abweichungen davon müssen aber begründet werden (Bundesrat, 2006; EFV, 2006).

2.4 Überblick über eine mögliche Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance in einer Gebietskörperschaft

In jeder Gebietskörperschaft ist eine übersichtliche und widerspruchsfreie Konzeption der Public Corporate Governance erforderlich (Papenfuß, 2019). Hierfür wird zunächst ein Dachdokument „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungssteuerung“ benötigt (Expertenkommission D-PCGM, 2022). Dieses enthält an erster Stelle einen PCGK. Daran anschließend kann eine Beteiligungsrichtlinie folgen. Als Anlagen sind u. a. Muster zu verschiedenen Verträgen, Satzungen, Geschäftsordnungen für die Unternehmensorgane, Quartalsberichte und Instrumente sowie zu Berufungsrichtlinien, Merkblätter sowie Erklärung zu Interessenkonflikten zweckmäßig (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Papenfuß, 2019).

PCGKs sind von sog. Beteiligungsrichtlinien zu unterscheiden. Sie formulieren Governance-Standards und richten sich damit insbesondere auch an die Unternehmensorgane öffentlicher Unternehmen (Expertenkommission D-PCGM, 2022). Dagegen sind Beteiligungsrichtlinien stärker formalrechtlich geprägt und formulieren Hinweise für die Verwaltung und ihre Vertreter/-innen in den Unternehmensorganen (Papenfuß, 2019). Ein weiterer zentraler Unterschied ist das comply-or-explain Prinzip, das nur über einen PCGK für alle relevanten Akteursgruppen vollständig zur Entfaltung gebracht werden kann (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Papenfuß, 2019). Wie z. B. auch der Deutsche Städtetag betont: „Der Kodex kann durch Beteiligungsrichtlinien ergänzt werden“ (Deutscher Städtetag, 2017, S. 14).

2.5 Medienberichterstattung zur Governance öffentlicher Unternehmen in der Schweiz in der Debatte um Vertrauen in den Staat

Die Public Corporate Governance auf Bundesebene wurde aufgrund von Skandalen mehrmals zum Thema in der Schweizer Öffentlichkeit. Dazu zählen u. a. die Postauto-Affäre, der Cyber-Angriff auf RUAG und der Datendiebstahl bei der Swisscom.⁵ 2018 widmete sich die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) in einem Bericht der Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen und untersuchte die Verwaltungsratspräsidentin der SBB, Monica Ribar, als Beispiel (GPK-S, 2018).⁶ Kritik wurde insbesondere daran geäußert, dass Frau Ribar es versäumt hatte, ihre Verwaltungsrats Tätigkeit in einer Offshore-Firma vor ihrer Ernennung anzugeben und diese Tätigkeit erst durch die Veröffentlichung der sog. Panama Papers publik wurde.

Diese öffentlich diskutierten Verfehlungen lösten im Jahr 2018 zahlreiche parlamentarische Vorstöße aus, deren Ziel es war, Klarheit über den Umgang mit öffentlichen Unternehmen zu schaffen. Diesen folgte ein Beschluss des Bundesrats, die Steuerung der bundesnahen Unternehmen extern überprüfen zu lassen (Bundesrat, 2018).

Weiterhin wird in der Schweiz öffentlich über den öffentlichen Auftrag zentraler Unternehmen, wie bspw. der SBB, die sich als ursprüngliches Mobilitätsunternehmen mittlerweile zu einem der wichtigsten Immobilienentwickler und -besitzer in der Schweiz entwickelt hat. Problematisch hieran ist, dass durch Akquisitionen nach und nach weitere Geschäftsfelder erschlossen werden, die nur entfernt mit dem ursprünglichen öffentlichen Auftrag zu tun haben, dessen Erfüllung damit gefährdet wird. Ebenso wird die nachhaltige Erfüllung des Grundversorgungsauftrags der Post aufgrund ihrer Überdimensionierung und angesichts der zunehmenden Digitalisierung als gefährdet angesehen und es wird ein grundlegender Modernisierungsbedarf festgestellt. Vor diesem Hintergrund werden Diskussionen über den zu erfüllenden Zweck von öffentlichen Unternehmen sowie eine klare Rollenteilung zwischen Politik, Unternehmen und den Regulatoren, die den Service Public hinsichtlich Wettbewerbsneutralität, Kosteneffizienz und Qualität überwachen, geführt. Übergreifend zeigen die Diskussionen, dass es in der Praxis schwierig ist, den vom Eigentümer festgelegten Unternehmenszweck genügend präzise zu formulieren und gleichzeitig dem öffentlichen Unternehmen den notwendigen unternehmerischen Spielraum zu gewähren bzw. seine unternehmerische Handlungsfreiheit nicht so stark einzuschränken, dass das durch die Auslagerung angestrebte Ziel einer Entpolitisierung verfehlt wird (Baumann, 2020).

Mit seinen Funktionen (s. Abschnitt 2.2) bietet ein PCGK die Möglichkeit, ähnlichen wie den oben beschriebenen Verfehlungen und Nachlässigkeiten im Umfeld öffentlicher Unternehmen entgegenzuwirken.

⁵ Siehe zur Public Corporate Governance für die Schweizer Bundesunternehmen auch Steiner et al. (2012) und Lienhard et al. (2019).

⁶ Siehe zur Besetzung der obersten Führungs- und Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen auch Stöckli (2012).

3. Methodik

Die methodische Grundlage bildet ein Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs. Dieses besteht aus 150 Kriterien, die aus theoretisch-konzeptionellen Anforderungen, einschlägigen Anforderungen von Standardsettern, Analysen vorliegender Regelwerke in verschiedenen Ländern sowie schriftlichen und mündlichen Expertenbefragungen abgeleitet werden. Das Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs ist dieser Studie als Anlage 1 beigefügt.

Das Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs kann in der Schweizer Praxis als Checkliste zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Public Corporate Governance verwendet werden. Über das Modell können relevante und häufig gestellte Fragen beantwortet werden, wie z. B. „Welches ist der beste PCGK?“ oder „Welchen PCGK bzw. welche Teilbereiche von verschiedenen PCGKs können wir als Anhaltspunkt zur Einführung/Weiterentwicklung unseres eigenen PCGK nutzen?“.

3.1 Entwicklung eines Qualitätsmodells für internationale Vergleichsanalyse von PCGKs

Es besteht aus mehreren Gründen Bedarf für ein umfassendes Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse speziell von PCGKs. Erstens gibt es für die international vergleichende Forschung derzeit keinen methodischen Ansatz, der es erlaubt, international anerkannte Governance-Standards anhand eindeutig codierbarer Kriterien in allen Regelungsfeldern von PCGKs zu identifizieren (Papenuß & Wagner-Krechlok, 2021a). PCGKs von Standardsettern wie die OECD-Leitsätze oder der Deutsche Public Corporate Governance Musterkodex (D-PCGM) der Expertenkommission können diese Funktion aufgrund ihres höheren Detaillierungsgrades und Umfangs, die mit einer eingeschränkten Codierbarkeit einhergehen, nicht erfüllen (Papenuß & Wagner-Krechlok, 2021a). Das Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs kann dabei helfen, die Komplexität zu verringern und die Übersichtlichkeit zu erhöhen, und es liefert eingängige und gut diskutierbare Ergebnisse zur Verbreitung von einzelnen Governance-Standards und Konvergenz- und Divergenz-Mustern (Yoshikawa & Rasheed, 2009). Das Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs enthält ausschließlich international anerkannte Governance-Standards, die als solche von Gebietskörperschaften auf allen föderalen Ebenen und in Ländern mit unterschiedlichen Board Systemen erfüllbar sind.

Neben dem hier verwendeten Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse gibt es auch ein Qualitätsmodell für den Vergleich von PCGKs innerhalb Deutschlands mit 200 Kriterien (Papenuß & Wagner-Krechlok, 2021a). Dieses wurde speziell für eine innerdeutsche Analyseperspektive entwickelt. Bei dem für diese Studie genutzten Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs wurden relevante Anpassungen vorgenommen, um eine international vergleichende Analyse auch für Länder mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Verwaltungskulturen und unterschiedlichen Board Systemen sachgerecht zu ermöglichen. Zur situationgerechten Nutzung der unterschiedlichen Qualitätsmodelle, auch in Abgrenzung zum Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex der Expertenkommission siehe die Internetseite des Lehrstuhls unter puma.zu.de/downloads.

Zweitens beziehen sich die bestehenden methodischen Ansätze auf Unternehmen des privaten Sektors (Black et al., 2017). Daher können sie nicht auf die Besonderheiten der Public Corporate Governance eingehen. So ist u. a. das Regelungsfeld Eigner mit den politischen Gremien und dem Organisationselement Teilnehmendenmanagement komplett anders zu gestalten als das Äquivalent für börsennotierte Unternehmen und zahlreiche Aspekte von demokratischer Legitimation in Governance- und Steuerungsprozessen müssen berücksichtigt werden (Expertenkommission D-PCGM, 2022; Schürnbrand, 2010). Auch in zahlreichen anderen Feldern sind aufgrund des konstitutiven öffentlichen Zwecks und der Ausrichtung der Unternehmen am öffentlichen Auftrag spezifische situationsgerechte Regelungen erforderlich (Expertenkommission D-PCGM, 2022).

Das Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs wurde in 8 Schritten entwickelt. Im ersten Schritt wurden Anforderungen aus den Theorien der Neuen Institutionenökonomik – Prinzipal-Agent-Theorie, Theorie der Verfügungsrechte und Transaktionskostentheorie – sowie der Stewardship-Theorie abgeleitet (Mühlenkamp, 2006; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Van Slyke, 2007; Whincop, 2016). Die Neue Institutionenökonomik ist ein vielfach genutzter theoretischer Rahmen in der Debatte um die Steuerung öffentlicher Unternehmen und Public Corporate Governance (Mühlenkamp, 2006; Whincop, 2016) sowie Corporate Governance (Wright et al., 2013). Dieser wird mit Blick auf aktuelle wissenschaftliche Diskurse um die Stewardship-Theorie ergänzt, die von anderen Verhaltensannahmen und Menschenbildern ausgeht (Grundeij, 2008; Obermann et al., 2020).

Aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie sollen PCGKs dazu beitragen, dass sich die öffentlichen Unternehmen im Sinne der Gebietskörperschaft als Eignerin verhalten und dass ihr Verhalten beobachtbar und beurteilbar wird (Papenfuß & Schmidt, 2021a; Van Slyke, 2007). Dies kann durch den Abbau von Informationsasymmetrien und eine Angleichung der Ziele/Interessen erreicht werden (Brennan & Solomon, 2008; Papenfuß & Schmidt, 2021a). Aus der Perspektive der Theorie der Verfügungsrechte sollen PCGKs Eigentums- und Verfügungsrechte an öffentlichen Unternehmen und die hieraus erwachsenden Rechte und Pflichten relevanter Akteursgruppen mit klaren Zuständigkeiten präzise zuweisen (Vining & Weimer, 2016). Aus der Sicht der Transaktionskostentheorie sind PCGKs eine Investition in eine Institution mit Spielregeln zur Koordination von Interaktionen und Transaktionen zwischen Akteursgruppen (Whincop, 2016). Aus Sicht der Stewardship-Theorie sollen PCGKs den Aufbau von Vertrauen und die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Gebietskörperschaft als Eignerin und den öffentlichen Unternehmen fördern (Van Slyke, 2007), indem bspw. klare Regeln und Maßnahmen für Transparenz zur Steigerung des Vertrauens sowie klare Rollen der verschiedenen Akteursgruppen mit Eigenverantwortung formuliert werden.

In einem zweiten Schritt wurden Anforderungen aus der wissenschaftlichen Literatur und empirischen Studien abgeleitet. Im dritten Schritt wurden weitere Anforderungen aus Veröffentlichungen internationaler Organisationen ergänzt. Der vierte Schritt umfasste eine Analyse von Corporate Governance Kodizes und PCGKs als Beispiele dafür, wie abstrakte Anforderungen als konkrete Governance-Standards formuliert werden, um die Herleitung konkreter und codierbarer Kriterien zu unterstützen. In diesem Schritt wurden auch erste vorläufige Kriterien für das Qualitätsmodell formuliert und in Regelungsfelder kategorisiert.

Im fünften Schritt wurden die Kriterien mittels einer Online-Umfrage mit 110 Teilnehmenden aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung, öffentlichen Unternehmen, der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung und der Unternehmensberatung geprüft, die zwischen April und Juni 2019 durchgeführt wurde. Die Teilnehmenden bewerteten, ob die Kriterien Governance-Standards wiedergeben, die in PCGKs enthalten sein sollten, und gaben Rückmeldung zu ihrer Formulierung.

In einem sechsten Schritt wurden die Kriterien in unstrukturierten Einzel- und Gruppeninterviews sowie schriftlich per E-Mail mit Experten/-innen für Public Corporate Governance diskutiert. Zwischen August und Dezember 2019 wurden zehn Interviews von durchschnittlich 70 Minuten Dauer mit insgesamt 31 Personen geführt.

Im siebten Schritt erfolgten die Reflexion und Überarbeitung der vorläufigen Kriterien auf Grundlage der Befragung und Interviews. Im achten Schritt wurden die überarbeiteten Kriterien 2020 nochmals zur Diskussion gestellt und Praktiker/-innen aus dem Feld der Public Corporate Governance zu Stellungnahmen eingeladen. Zusätzliche Rückmeldungen kamen von Teilnehmern/-innen an Debatten zu Regelungsinhalten von PCGKs auf internationalen wissenschaftlichen Konferenzen und in Expertengremien und wurden genutzt, um das Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs zu finalisieren. Insgesamt wurde bei der Entwicklung des Qualitätsmodells zur international vergleichenden Analyse von PCGKs darauf geachtet, dass es sowohl auf monistische und dualistische Board Systeme, auf Common Law und Civil Law-Länder sowie auf EU- und Nicht-EU-Länder anwendbar ist.

Die 150 Kriterien des Qualitätsmodells zur international vergleichenden Analyse von PCGKs sind in neun Regelungsfelder gegliedert, wobei die Regelungsfelder *Aufsichtsorganmitglieder* und *Geschäftsleitungsmitglieder* in das Regelungsfeld *Board* als Unterkategorien eingeordnet sind:

Eigentümerrolle und Wahrnehmung von Eigentümerrechten: Dieses Regelungsfeld präzisiert die Rolle der Gebietskörperschaft als Eignerin sowie das Zusammenspiel mit den öffentlichen Unternehmen und betrifft auch die politischen Gremien in den Gebietskörperschaften (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a). Mit der Verwendung des Eignerbegriffs ist keine Priorisierung der verschiedenen Rollen der öffentlichen Hand (Lienhard, 2009) verbunden. Der Begriff wird in dieser Studie als Synonym für den Begriff des Gesellschafters verwendet. Ein PCGK sollte die rechtlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung der Gebietskörperschaft nennen (Deutscher Städtetag, 2017; Papenfuß, 2013) und eine regelmäßige Überprüfung ihres Fortbestehens vorsehen (OECD, 2015). Weiterhin sollte ein klares Zielsystem etabliert, Verantwortlichkeiten diesbezüglich festgelegt (Budäus & Hilgers, 2009; Deutscher Städtetag, 2017; Lienhard, 2009; Schedler et al., 2016) und seine Einhaltung zum Gegenstand demokratischer Rechenschaftslegung gemacht werden (OECD, 2015). Schließlich sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass das Beteiligungsmanagement bei der Entscheidungsvorbereitung und -kontrolle unterstützen kann und in wesentliche Informationsflüsse eingebunden ist (Deutscher Städtetag, 2017).

Board: Dieses Regelungsfeld legt die Aufgaben des Boards fest und formuliert Anforderungen an die Zusammensetzung und die innere Ordnung und Arbeitsweise des Boards (OECD, 2015; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Weltbank, 2014). Darüber hinaus werden Anforderungen an die einzelnen Mitglieder des Boards, ihre Qualifikation und die Ausübung ihres Mandats

formuliert (Lienhard, 2009; OECD, 2015; Papenfuß, 2013; Schedler et al., 2016; Weltbank, 2014). Im Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs wird der Begriff „Board“ übergreifend für das Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan verwendet.

Aufsichtsorganmitglieder (Verwaltungsräte/Directors): Dieses Regelungsfeld umfasst spezifische Standards zu den Aufgaben, der Benennung und der Vergütung von Aufsichtsorganmitgliedern in Abgrenzung zu den Geschäftsleitungsmitgliedern.

Geschäftsleitungsmitglieder (Executive Directors): Dieses Regelungsfeld umfasst spezifische Standards zu den Aufgaben, der Benennung und der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern in Abgrenzung zu den Aufsichtsorganmitgliedern. Den Geschäftsleitungsmitgliedern soll unter der Prämisse von Gemeinwohl- und Eignerinteressen zum einen eigenverantwortliches Handeln ermöglicht werden und zum anderen soll dafür gesorgt werden, dass die Geschäftsleitungsmitglieder die Eignerinteressen wahren (Budäus & Hilgers, 2009; OECD, 2015; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021a; Schedler et al., 2016). Ein wesentlicher Regelungsbereich ist die Auswahl und Bestellung von Geschäftsleitungsmitgliedern mit dem Ziel einer professionellen und kompetenten Besetzung auch unter Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Gleichstellung und Diversität (OECD, 2015).

Risikomanagement, interne Revision und Compliance-Management: Dieses Regelungsfeld regelt die Einrichtung von Risikomanagement-, unternehmensinternen Kontroll- und Compliance-Management-Systemen (Deutscher Städtetag, 2017; Expertenkommission D-PCGM, 2022; Schedler et al., 2016; Weltbank, 2014). Ihre Ausgestaltung und Organisation sollten die Unternehmensorgane bei ihren unterschiedlichen Verantwortlichkeiten unterstützen und relevante Informationsasymmetrien abbauen bzw. einschränken (OECD, 2015; Papenfuß, 2013).

Rechnungslegung und Jahresabschluss: Dieses Regelungsfeld umfasst Standards zur Erstellung und Veröffentlichung des Jahresabschlusses, der eine grundlegende Publizitätspflicht öffentlicher Unternehmen darstellt (Brennan & Solomon, 2008; Expertenkommission D-PCGM, 2022; OECD, 2015). Die Jahresabschlüsse öffentlicher Unternehmen sollten nach den für private Unternehmen geltenden Vorschriften aufgestellt und geprüft werden (Lienhard, 2009; OECD, 2015; Schedler et al., 2016) und diverse Offenlegungsanforderungen bspw. zur Vergütung von Geschäftsleitungs- und Aufsichtsorganmitgliedern erfüllen (OECD, 2015; , 2014).

Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle: Dieses Regelungsfeld regelt, dass die Korrektheit der Finanzinformationen öffentlicher Unternehmen durch eine unabhängige externe Abschlussprüfung bestätigt werden sollte (Harms, 2008; Hartmann & Zwirner, 2015; Ruter & Müller-Marques Berger, 2005; Schaefer & Theuvsen, 2008; Weltbank, 2014). Darüber hinaus sollte aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen der Prüfinstanzen (Papenfuß, 2013) auch die Prüfung durch Organisationen der öffentlichen Finanzkontrolle vorgesehen werden (Deutscher Städtetag, 2017; Harms, 2008; Schedler et al., 2016).

Transparenz und Offenlegung auf der Unternehmenshomepage: Dieses Regelungsfeld regelt die Verfügbarkeit und den Zugang von finanziellen und nicht-finanziellen Informationen über öffentliche Unternehmen auf deren jeweiliger Homepage (Aguilera & Cuervo-Cazurra, 2004; Expertenkommission D-PCGM, 2022; OECD, 2015; Weltbank, 2014). Deshalb sollte u. a. die

Veröffentlichung von Unternehmenssatzungen, Jahresabschlüssen sowie Entsprechenserklärungen auf der Unternehmenshomepage vorgesehen werden (Papenfuß, 2013).

Geltungsbereich: Dieses Regelungsfeld definiert, für welche Unternehmen ein PCGK gilt. Der Geltungsbereich sollte unmittelbare und mittelbare Mehrheitsbeteiligungen einer Gebietskörperschaft sowie Unternehmen sowohl in privatrechtlicher als auch öffentlich-rechtlicher Rechtsform umfassen (Deutscher Städtetag, 2017; OECD, 2015; Papenfuß, 2013; Schedler et al., 2016). In diesem Regelungsfeld enthält das Qualitätsmodell insgesamt vier Kriterien.

Comply-or-explain Prinzip und Entsprechenserklärung: Dieses Regelungsfeld etabliert das zentrale comply-or-explain Prinzip, indem das Board durch gesellschaftsrechtliche Verankerung zur jährlichen Abgabe einer Entsprechenserklärung verpflichtet wird (Luo & Salterio, 2014; Papenfuß, 2013; Seidl et al., 2013; von Werder et al., 2005).

Überprüfung und Anpassung: Dieses Regelungsfeld sieht die regelmäßige Evaluation eines PCGK vor. Es soll geprüft werden, ob der PCGK mit Blick auf internationale und nationale Entwicklungen angepasst werden soll.

Zusätzlich zu den Regelungsfeldern werden einzelne Kriterien Policy-Themen zugeordnet, um eine zusätzliche Policy-orientierte Perspektive zu bieten. Dies erfolgt hier mit Blick auf aktuelle Debatten um eine stärkere Teilhabe von Frauen und Diversität in Unternehmensorganen (Mensiklarbach et al., 2021; Papenfuß et al., 2021) sowie Fair Pay (Beal & Astakhova, 2017) für diese Policy-Themen. Die Werte für Policy-Themen werden quer über die Regelungsfelder hinweg erhoben und daher nicht zur Gesamtpunktzahl aufaddiert.

3.2 Design zur Anwendung des Qualitätsmodells auf PCGKs in der Schweiz, Deutschland und Österreich

Die vergleichende Qualitätsanalyse wird an der aktuellen Version eines PCGK vollzogen. Um in die Analyse einbezogen zu werden, müssen PCGKs von einer deutschsprachigen Gebietskörperschaft erlassen – Städte müssen mindestens 100.000 Einwohner/-innen haben – und bis einschließlich 30. September 2020 über die Internetseiten der Gebietskörperschaften oder Online-Gesetzessammlungen zugänglich gemacht worden sein. Die Dokumente müssen zwar nicht als PCGK bezeichnet sein, müssen aber den klar formulierten Zweck haben, freiwillige Prinzipien und Standards bzw. verbindliche Regeln für die Steuerung öffentlicher Unternehmen festzulegen, was den Zielen von PCGKs entspricht. Außerdem müssen sie alle für die Public Corporate Governance relevanten Akteursgruppen adressieren, einschließlich der Verwaltung, der Politik und der Unternehmensorgane öffentlicher Unternehmen.

Für jeden der untersuchten PCGKs wird die Anzahl der erfüllten Kriterien aus dem Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs ermittelt. Bedingung für die Erfüllung ist, dass der in einem Kriterium geforderte Standardinhalt vollständig in einem PCGK enthalten ist und die Formulierung dem geforderten Verbindlichkeitsgrad entspricht. Regelungen in einem PCGK können 3 Verbindlichkeitsgrade aufweisen: Sie können als verbindliche Vorgabe (müssen), als Empfehlung (sollen) oder als Anregung (sollten oder können) formuliert sein. Da nur verbindliche Vorgaben und Empfehlungen eine Verpflichtung zur Offenlegung nach dem comply-

or-explain Prinzip begründen, werden Anregungen durchgängig mit 0 codiert. Bei einem höheren Verbindlichkeitsgrad – verbindliche Vorgabe statt Empfehlung – wird das Kriterium als erfüllt gewertet.

Die Erfüllung der Kriterien wird binär codiert mit 1 für Erfüllung und 0 für Nicht-Erfüllung. Die Codierung erfolgte händisch. Um die Reliabilität zu gewährleisten, wurden einige PCGKs unabhängig von zwei Personen codiert und die Ergebnisse der Codierung regelmäßig gemeinsam überprüft (Zattoni & Cuomo, 2008). Die Erfüllung eines PCGK kann absolute Werte zwischen 0 und 150 annehmen. Die unterschiedlichen Maximalwerte für die Erfüllung in den Regelungsfeldern spiegeln wider, dass die Anzahl der Anforderungen für einige Themen in der Public Corporate Governance höher ist als für andere. Ein Beispiel ist die Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern und ihre Offenlegung, für die es zahlreiche Anforderungen gibt, weil sie in den Debatten über das Vertrauen in öffentliche Unternehmen, soziale Ungleichheit und das geschlechtsspezifische Lohngefälle eine zentrale Rolle spielt.

4. Verbreitung von PCGKs im Vergleich Schweiz, Deutschland und Österreich

Zwischen den deutschsprachigen Gebietskörperschaften in der Schweiz, Deutschland und Österreich ist die Verbreitung von PCGKs unterschiedlich ausgeprägt. In der vorliegenden Studie werden insgesamt 136 Gebietskörperschaften betrachtet, die sich auf allen föderalen Ebenen – Bund, Kantone bzw. Bundesländer und Städte mit mindestens 100.000 Einwohnern/-innen – finden.

In der Schweiz werden insgesamt 27 Gebietskörperschaften betrachtet, von denen 13 einen PCGK veröffentlicht haben. Dies entspricht einem Anteil von 48,1%. Ein PCGK entfällt auf den Bund, 11 PCGKs entfallen auf die Kantone und ein PCGK auf die mindestens 100.000 Einwohner/-innen zählenden Städte in der Schweiz. Da der Untersuchungsgegenstand dieser Studie nur die PCGKs deutschsprachiger Gebietskörperschaften umfasst, werden die übrigen 5 französisch- und italienischsprachigen Kantone der Schweiz hier nicht betrachtet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese nicht auch über einen PCGK verfügen (s. Abschnitt 2.2).

In Deutschland fallen insgesamt 94 Gebietskörperschaften in den Untersuchungsbereich dieser Studie. Von diesen wurde von insgesamt 44 Gebietskörperschaften ein PCGK veröffentlicht, was einem Anteil von 46,8% entspricht. 31 PCGKs entfallen auf Städte über 100.000 Einwohnern/-innen, 12 auf die Bundesländer und Stadtstaaten und ein PCGK entfällt auf den Bund.

In Österreich sind von 3 der insgesamt 15 in den Untersuchungsbereich dieser Studie fallenden Gebietskörperschaften PCGKs veröffentlicht worden. Zwei PCGKs entfallen auf die Bundesländer. Der dritte PCGK entfällt auf die Bundesebene. In Österreich hat keine Stadt mit mindestens 100.000 Einwohnern/-innen einen PCGK veröffentlicht. Zum Stadtstaat Wien sind jedoch aktuell Informationen im Internet dahingehend verfügbar, dass die Einführung eines PCGK vorgesehen ist.⁷

Zwar verfügen deutsche Gebietskörperschaften gemessen an der absoluten Zahl über die meisten PCGKs, jedoch sollte die Anzahl der PCGKs mit der Anzahl der in den Untersuchungsbereich

⁷ <https://www.wien.gv.at/mdb/gr/2021/gr-005-w-2021-02-25-001.htm>

dieser Studie fallenden Gebietskörperschaften ins Verhältnis gesetzt werden. So haben 52,4% der 21 deutschsprachigen Kantone, 75,0% der deutschen Bundesländer und 33,3% der österreichischen Bundesländer einen PCGK veröffentlicht. Auf kommunaler Ebene haben 20,0% der Schweizer Städte und 40,3% der deutschen Städte mit mindestens 100.000 Einwohnern/-innen einen PCGK veröffentlicht. Im länderübergreifenden Vergleich nimmt die Verbreitung von PCGKs von der Bundesebene (100,0%) über die Kantons-/Länderebene (54,3%) zur kommunalen Ebene (36,8%) hin ab.

5. Vergleichende Analyse von PCGKs in der Schweiz, Deutschland und Österreich und Handlungsperspektiven

5.1 Übergreifende Unterschiede und Defizite

Die nachfolgenden Tabellen fassen die Ergebnisse der international vergleichenden Analyse der PCGKs aus der Schweiz, Deutschland und Österreich für alle Regelungsfelder zusammen. *Tabelle 2* veranschaulicht die aggregierten Gesamtergebnisse für die Qualität der untersuchten PCGKs. *Tabelle 3* veranschaulicht für jedes Regelungsfeld, welche Gebietskörperschaft die höchste Erfüllungsquote aufweist. Die in *Tabelle 3* dargestellten Ergebnisse können für die Praxis eine Orientierung bieten, an welche PCGKs sich bei der Ausgestaltung einzelner Regelungsfelder orientiert werden sollte. Daneben sollte bei der Erarbeitung und Evaluation von PCGKs vor Ort der D-PCGM der Expertenkommission herangezogen werden. *Anlage 2* zeigt die Ergebnisse für jeden einzelnen PCGK. Um eine strukturelle Auseinandersetzung mit den Befunden zusätzlich zu fördern, wird in dieser Studie auf die Nennung der Namen der einzelnen Gebietskörperschaften verzichtet.

In Abhängigkeit des Erkenntnisinteresses kann *Tabelle 2* unterschiedlich gelesen werden: Mithilfe der Spalten kann die Verbreitung zwischen den einzelnen Regelungsfeldern miteinander verglichen werden oder es kann in den Zeilen im Vergleich der Regelungsfelder die Schwerpunktsetzung in den PCGKs auf den einzelnen Regierungsebenen identifiziert werden.

	n	Gesamt	EG	BD	BD-AO	BD-GL	RM	RL	AP	TR	GB	CE	ÜP	DI	AR
Anz. Kriterien	-	150,0	18,0	42,0	6,0	24,0	9,0	20,0	14,0	6,0	4,0	6,0	1,0	7,0	7,0
Erfüllte Kriterien	60	46,2	5,4	15,2	2,6	6,8	2,0	5,4	4,8	0,5	1,8	2,2	0,3	0,7	2,2
Erfüllungsquote in %		30,8	30,0	36,2	43,3	28,3	22,2	27,0	34,3	8,3	45,0	36,7	30,0	10,0	31,4
Variationskoeffizient		50,2	49,0	51,8	51,8	64,6	62,1	81,4	82,0	205,3	74,9	77,7	146,6	152,2	86,3
Föderale Ebene															
Bund	3	46,7	2,3	17,0	2,0	6,7	1,3	7,0	5,3	1,3	0,7	2,7	0,3	1,0	2,0
Kantone/Länder	25	44,2	4,1	14,3	2,4	6,6	1,7	5,5	4,6	0,7	1,6	2,4	0,4	0,7	2,4
Städte	32	48,8	6,7	15,6	2,7	6,9	2,3	5,1	4,9	0,2	2,0	2,1	0,3	0,6	2,1

Tabelle 2: Qualität von PCGKs aggregierte Gesamtergebnisse

Abkürzungen für Regelungsfelder: Eigentümerrolle und Wahrnehmung von Eigentümerrechten (EG); Board (BD); Aufsichtsorganmitglieder (BD-AO); Geschäftsleitungsmitglieder (BD-GL); Risikomanagement, interne Revision und Compliance Management (RM); Rechnungslegung und Jahresabschluss (RL); Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle (AP); Transparenz und Offenlegung auf der Unternehmenshomepage (TR); Geltungsbereich (GB); Comply-or-explain Prinzip und Entsprechenserklärung (CE); Überprüfung und Anpassung (ÜP). Abkürzungen für Policy-Themen: Diversität (DI); Angemessene Vergütung (AV). Zusätzlich zu den Regelungsfeldern werden einzelne Kriterien Policy-Themen zugeordnet; die Werte für Policy-Themen werden quer über die Regelungsfelder hinweg erhoben und daher nicht zur Gesamtpunktzahl aufaddiert.

	Gesamt	EG	BD	BD-AO	BD-GL	RM	RL
Anz. Kriterien	150	18	42	6	24	9	20
Höchste Anzahl	Länder BB & HE, Stadt Köln	Land BB, Städte Mainz, Potsdam & Wiesbaden	Länder BB, HH, NW & SH	Länder BW, HE & RP, Stadt Neuss	u. a. Bund DE, Länder BB, HE & HH	Länder HB & HH, Städte Köln & Mainz	u. a. Bund OE, Länder HE, SH & TH
	AP	TR	GB	CE	ÜP	DI	AV
Anz. Kriterien	14	6	4	6	1	7	7
Höchste Anzahl	Länder BW & RP, Städte Bonn & Köln	u. a. Bund AT & DE, Land HH, Stadt Köln	u. a. Länder HE & SL, Städte Dortmund & Köln	Länder BW, HE, NW & ST	u. a. Kantone AG & BS, Städte Leipzig & Zürich	u. a. Bund DE, Land RP, Städte Köln & Wuppertal	Länder BB, HB, HE & NW

Tabelle 3: Gebietskörperschaften mit der höchsten Erfüllungsquote je Regelungsfeld

Abkürzungen für Gebietskörperschaften: Aargau (AG); Deutschland (DE); Baden-Württemberg (BW); Basel-Stadt (BS); Brandenburg (BB); Bremen (HB); Hamburg (HH); Hessen (HE); Nordrhein-Westfalen (NW); Österreich (AT); Rheinland-Pfalz (RP); Saarland (SL); Sachsen-Anhalt (ST); Schleswig-Holstein (SH); Thüringen (TH).

5.1.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Im Vergleich der drei Länder erfüllen PCGKs von Schweizer Gebietskörperschaften durchschnittlich 11,7 der 150 Kriterien, was einer Erfüllungsquote von 7,8% entspricht. PCGKs von deutschen Gebietskörperschaften erfüllen im Durchschnitt 56,8 Kriterien (37,9%) und PCGKs von österreichischen Gebietskörperschaften 51,7 Kriterien (34,5%).

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen die drei PCGKs im Durchschnitt 46,7 Kriterien (31,1%). Bei der Kriterien-Erfüllung lassen sich einige länderübergreifende Muster feststellen. So erfüllen die drei PCGKs auf Bundesebene besonders viele Kriterien im Regelungsfeld *Board* sowie in den Regelungsfeldern *Aufsichtsorganmitglieder* und *Geschäftsleitungsmitglieder*. Der Schweizer PCGK des Bundes formuliert als einziger Standards zur Entwicklung eines Anforderungs- bzw. Kompetenzprofils für Mitglieder des Boards sowie zu Anforderungen an deren Unabhängigkeit. Bei den Policy-Themen *Diversität* und *Angemessene Vergütung* erfüllen die drei PCGKs auf Bundesebene im Durchschnitt 1 Kriterium zu Diversität und 2 Kriterien zu Vergütung.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen die kantonalen PCGKs durchschnittlich 12,2 Kriterien (8,1%), während die PCGKs der deutschen und österreichischen Bundesländer 73,3 (48,9%) bzw. 46 Kriterien (30,7%) erfüllen. Auch hier sind länderübergreifend Muster erkennbar wie bspw. eine im Vergleich mit der Bundesebene höhere Anzahl international anerkannter Governance-Standards im Regelungsfeld *Eigner* wie auch beim Policy-Thema *Angemessene Vergütung*. Ein Alleinstellungsmerkmal der Schweizer PCGKs ist wiederum, dass 6 der 11 analysierten PCGKs deutschsprachiger Kantone Governance-Standards zur Entwicklung eines Anforderungs- bzw. Kompetenzprofils für Mitglieder des Boards enthalten. In der Gesamtbetrachtung erfüllen die kantonalen PCGKs in nahezu allen Regelungsfeldern Kriterien.

Im Vergleich der Städte erfüllt der eine im Untersuchungssample veröffentlichte Schweizer PCGK der Stadt 11 Kriterien (Erfüllungsquote 7,3%). Die PCGKs der 31 deutschen Städte erfüllen durchschnittlich 50 Kriterien (Erfüllungsquote 30,0%). Beim Schweizer PCGK der Stadt ist wie bei den PCGKs auf kantonaler Ebene im Vergleich der Regelungsfelder die höchste Anzahl international anerkannter Governance-Standards im Regelungsfeld *Eigner* zu verzeichnen. Dies zeigt sich auch in den PCGKs deutscher Städte.

5.1.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Auch im Vergleich von PCGKs innerhalb der Schweiz zeigen sich große Unterschiede und Defizite in der Ausgestaltung. So erfüllen zwei kantonale PCGKs mit 28 (18,7%) bzw. 27 (18,0%) bereits eine Reihe von Kriterien. Eine zweistellige Anzahl von Kriterien erfüllen noch zwei weitere kantonale PCGKs mit 17 (11,3%) bzw. 15 Kriterien (10,0%).

Im Vergleich der Regelungsfelder erfüllt ein kantonaler PCGK in 2 von 9 Regelungsfeldern – *Eigner* und *Board* – die meisten Kriterien. In den beiden Unterkategorien des Regelungsfelds *Board*, *Aufsichtsorganmitglieder* und *Geschäftsleitungsmitglieder*, erfüllt dagegen ein anderer kantonaler PCGK die meisten Kriterien. Dies trifft auch für das Regelungsfeld *Rechnungslegung*

zu. In den Regelungsfeldern *Risikomanagement* und *Abschlussprüfung* erfüllt ein dritter kantonaler PCGK die meisten Kriterien. Zwei weitere kantonale PCGKs erfüllen im Regelungsfeld *Geltungsbereich* die meisten Kriterien. Ein kantonaler PCGK hebt sich von den übrigen kantonalen PCGKs und den Schweizer PCGKs insgesamt ab, indem er Kriterien im Regelungsfeld *Comply-or-explain* erfüllt. Eine regelmäßige Evaluation sehen drei kantonale PCGKs und der PCGK der Stadt vor. Jeweils 1 Kriterium im Policy-Thema *Diversität* erfüllen noch zwei kantonale PCGKs und der PCGK der Stadt, während kein Schweizer PCGK Kriterien im Policy-Thema *Angemessene Vergütung* erfüllt.

Übergreifend fällt im Vergleich der Schweizer PCGKs auf, dass ihre Stärken und Schwächen in unterschiedlichen Regelungsfeldern und Policy-Themen liegen. Kein PCGK erfüllt durchgängig die meisten Kriterien. Stattdessen sind es 7 von insgesamt 13 untersuchten PCGKs, die in einem oder mehreren Regelungsfeldern jeweils die meisten Kriterien erfüllen. Hervor tritt im Vergleich der Regelungsfelder noch, dass alle untersuchten PCGKs mindestens 1 Kriterium im Regelungsfeld *Eigner* erfüllen. Im Regelungsfeld *Board* und dessen Unterkategorie *Aufsichtsorganmitglieder* erfüllt bis auf zwei PCGKs jeder Schweizer PCGK mindestens 1 Kriterium.

In der Gesamtschau zeigen die Befunde einen übergreifenden Bedarf für die Weiterentwicklung von PCGKs in der Schweiz auf allen föderalen Ebenen. Sie sollten vor dem Hintergrund nationaler und internationaler Entwicklungen in der Public Corporate Governance überprüft und ggf. angepasst werden, um die Potenziale von PCGKs und die ihnen zugeschriebenen Funktionen zusätzlich zu stärken. Im Sinne ihrer Kommunikations-/Erklärungsfunktion, Ordnungsfunktion und Verhaltenssteuerungsfunktion sollten unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation vor Ort weitere international anerkannte Governance-Standards in die PCGKs aufgenommen bzw. übernommen werden. Übergreifendes Ziel der Eigner sollte es sein, eine übersichtliche und widerspruchsfreie Konzeption der Public Corporate Governance zu erreichen. Diesbezüglich wurde bereits an anderer Stelle ein Optimierungspotenzial für die Bundesebene erkannt, wo einzelne Elemente der Public Corporate Governance „nicht, nur partiell oder je nach Unternehmen unterschiedlich geregelt sind“ (Lienhard et al., 2019, S. 76). Die identifizierten Optimierungspotenziale beziehen sich auf die Umsetzung der bestehenden Regelungen am Beispiel einzelner Unternehmen, während diese Studie mit dem Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs die Regelebene betrachtet und im übertragenen Sinne als Fortführung der wichtigen Diskussion angesehen werden kann. Auf allen föderalen Ebenen sollten Eigner die bestehenden Möglichkeiten zur Optimierung ihrer Public Corporate Governance mithilfe von PCGKs nutzen.

5.2 Eignerrolle, Eignerversammlung und Organisationselement Beteiligungsmanagement

Folgend stellt Tabelle 4 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Regelungsfeld *Eigner* voran.

	n	EG
Anz. Kriterien	-	18,0
Erfüllte Kriterien		5,4
Erfüllungsquote in %	60	30,0
Variationskoeffizient		49,0
Föderale Ebene		
Bund	3	2,3
Kantone/Länder	25	4,1
Städte	32	6,7

Tabelle 4: Qualität PCGKs *Eigner*

5.2.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Im Vergleich der drei Länder erfüllen die Schweizer PCGKs durchschnittlich 3,5 der 18 Kriterien im Regelungsfeld *Eigner*, was einer Erfüllungsquote von 19,4% entspricht. Deutsche PCGKs erfüllen im Durchschnitt 6,1 Kriterien (33,9%) und österreichische PCGKs 3,0 Kriterien (16,7%).

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen die drei PCGKs durchschnittlich 2,3 Kriterien (12,8%). Sie erfüllen Kriterien u. a. zur Nennung der rechtlichen Grundlagen für die wirtschaftliche Betätigung, zur Formulierung von Eignerzielen sowie zur Nennung der Entscheidungsbefugnisse der Eignerversammlung. Die entsprechenden Regelungen heben die Kommunikations-/Erklärungsfunktion des jeweiligen PCGK hervor.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer zeigen sich zwischen den Ländern nur geringfügige Unterschiede in den Erfüllungsquoten: die PCGKs der Schweizer Kantone erfüllen durchschnittlich 3,7 Kriterien (20,6%), die PCGKs der deutschen Bundesländer 4,7 Kriterien (26,1%) und die österreichischen Länder-PCGKs jeweils 3 Kriterien (16,7%). Im Hinblick auf die erfüllten Kriterien sind allerdings einige Unterschiede zwischen den Ländern festzustellen. So führen fünf kantonale PCGKs und ein deutscher Landes-PCGK die rechtlichen Grundlagen für die wirtschaftliche Betätigung des jeweiligen Eigners auf. Drei kantonale PCGKs und ein deutscher Landes-PCGK sehen darüber hinaus eine regelmäßige Überprüfung vor, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Beteiligung an einzelnen öffentlichen Unternehmen fortbestehen. Während bis auf eine Ausnahme alle kantonalen PCGKs empfehlen, dass der Eigner spezifische Ziele für seine öffentlichen Unternehmen definieren soll, formulieren diese Empfehlung nur 2 der 12 PCGKs deutscher Bundesländer. Fünf kantonale PCGKs und wiederum zwei PCGKs deutscher Bundesländer empfehlen auch eine regelmäßige Kontrolle der Ziele. Übergreifend ist festzustellen, dass sich in den PCGKs der deutschen Bundesländer insgesamt häufiger die Kommunikations-/Erklärungsfunktion von PCGKs widerspiegelt, indem bspw. noch die Entscheidungsbefugnisse der Eignerversammlung aufgeführt werden.

Im Vergleich der Städte sind die oben genannten Regelungen deutlich mehr verbreitet. Der Schweizer PCGK der Stadt empfiehlt sowohl die Definition spezifischer Unternehmensziele durch

den Eigner als auch deren regelmäßige Kontrolle. In Deutschland enthalten 25 von 31 untersuchten städtischen PCGKs die erstgenannte und neun städtische PCGKs die zweitgenannte Empfehlung. Der Schweizer PCGK der Stadt adressiert stärker die Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Beteiligungsmanagements, was auch für die PCGKs deutscher Städte im Vergleich zur Kantons-/Länderebene festzustellen ist.

5.2.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Im Vergleich von PCGKs innerhalb der Schweiz erfüllen kantonale PCGKs mit durchschnittlich 4 Kriterien die meisten Kriterien im Regelungsfeld *Eigner*. Hier reicht die Anzahl erfüllter Kriterien von 2 (11,1%) bis 7 (38,9%).

Gemeinsam ist den Schweizer PCGKs, dass sie bis auf eine Ausnahme die Definition spezifischer Ziele für die öffentlichen Unternehmen empfehlen. Dieser Befund deutet auf ein höheres Bewusstsein für diesen Teilaspekt und eine Wahrnehmung von einschlägig formulierten Anforderungen hin, welche die hohe Bedeutung der Formulierung von Eignerzielen betonen (Lienhard et al., 2019). Sie sind strategischer Natur und werden vom Board umgesetzt, das gegenüber den Eignern über die Erreichung berichtet (Lienhard et al., 2019).

Als Unterschied zwischen den föderalen Ebenen ist festzustellen, dass lediglich die kantonalen PCGKs und der PCGK der Stadt eine regelmäßige Kontrolle der Eignerziele empfehlen. Gemein ist zwei kantonalen PCGKs und dem PCGK der Stadt zudem, dass sie Aufgaben des Beteiligungsmanagements wie bspw. die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling, die Mandatsbetreuung und die Entscheidungsunterstützung nennen. Ein Unterschied zwischen den kantonalen PCGKs und dem PCGK der Stadt ist dagegen, dass erstgenannte die rechtlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung bzw. die gesetzlichen Anforderungen an die öffentliche Hand für die Gründung von und Beteiligung an Unternehmen auführen. Auch ist in fünf kantonalen PCGKs noch die Empfehlung verbreitet, dass das zuständige politische Gremium regelmäßig über Belange informiert wird, die für die politische Kontrolle der Eignerziele wesentlich sind. Somit ist übergreifend festzustellen, dass die kantonalen PCGKs den Fokus zusätzlich auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und die parlamentarische Kontrolle der Beteiligungssteuerung legen.

Aus den Befunden ergeben sich vielfältige Handlungsperspektiven für die vorliegenden Schweizer PCGKs. Ihnen gemein ist das Ziel, „die Prozesse zwischen dem Eigner und den Unternehmen [...] systematisch [zu regeln]“ (Lienhard et al., 2019, S. 76), um eine rechtzeitige Einbeziehung zu gewährleisten und einem Ungleichgewicht in der Prozessgestaltung zugunsten der öffentlichen Unternehmen entgegenzuwirken.

Im Regelungsbereich *Eignerrolle* sollte die Festlegung des Unternehmensgegenstands bzw. -zwecks durch den Eigner adressiert werden, der mit Blick auf den öffentlichen Auftrag öffentlicher Unternehmen nicht zu viel Spielraum lassen darf (Lienhard et al., 2019). Weiterhin sollten Empfehlungen aufgenommen werden, dass das Board auf der Grundlage der Eignerziele eine Unternehmensstrategie entwickelt und dass das zuständige politische Gremium einmal jährlich den Beteiligungsbericht behandelt.

Für die Bundesebene wurde für den Regelungsbereich *Eignerrolle* an anderer Stelle bereits konstatiert, dass „die wichtigen Eignerggespräche rechtlich nicht verankert [sind] und [...] Unsicherheiten bezüglich der Verbindlichkeit der strategischen Ziele [bestehen]“ (Lienhard et al., 2019, S. 76). Diese Befunde lassen sich mit Blick auf die festgestellte Verbreitung auch auf kantonale PCGKs und den städtischen PCGK übertragen, in denen etwaige bestehende Lücken durch die Auf- bzw. Übernahme international anerkannter Governance-Standards geschlossen werden sollten.

Im Regelungsbereich *Eignerversammlung* sollten ihre Entscheidungsbefugnisse genannt werden und es sollte eine Regelung aufgenommen werden, die verhindert, dass Eignervertreter/-innen, die selbst Mitglieder eines Boards sind, über dessen Decharge mitentscheiden. Schließlich sollten im Regelungsbereich *Organisationselement Beteiligungsmanagement* dessen ausreichende Ressourcenausstattung (personell und materiell) sowie die Offenlegung von geplanten Sponsoringleistungen im Finanzplan in den PCGKs adressiert werden.

5.3 Board

Folgend stellt Tabelle 5 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Regelungsfeld *Board* voran.

	n	BD
Anz. Kriterien	-	42,0
Erfüllte Kriterien		15,2
Erfüllungsquote in %	60	36,2
Variationskoeffizient		51,8
Föderale Ebene		
Bund	3	17,0
Kantone/Länder	25	14,3
Städte	32	15,6

Tabelle 5: Qualität PCGKs Board

5.3.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Im Ländervergleich erfüllen Schweizer PCGKs durchschnittlich 3,5 (8,3%) der insgesamt 42 Kriterien im Regelungsfeld *Board*. Deutsche und österreichische PCGKs erfüllen im Durchschnitt 8,5 (20,2%) bzw. 4,2 Kriterien (10,0%).

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen die drei PCGKs im Durchschnitt 17 Kriterien (40,5%). Der Schweizer PCGK des Bundes erfüllt Kriterien in den Regelungsbereichen *Zusammensetzung* und *Interessenkonflikte*. Dies bedeutet ausdrücklich nicht, dass der Schweizer PCGK des Bundes andere Bereiche im Regelungsfeld *Board* gar nicht anspricht, aber die Formulierungen entsprechen in dem Fall nicht präzise genug den veranschaulichten international anerkannten Governance-Standards und erfüllen nicht die veranschaulichten Kriterien des Qualitätsmodells.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen die kantonalen PCGKs durchschnittlich 3,7 Kriterien (8,8%), die deutschen Länder-PCGKs 23,1 Kriterien (55,0%) und die österreichischen Länder-PCGKs 20,0 Kriterien (47,6%). Im Durchschnitt erfüllen die PCGKs auf Kantons-/Länderebene weniger Kriterien als der jeweilige PCGK auf Bundesebene.

Im Vergleich der Städte erfüllen städtische PCGKs im Ländervergleich durchschnittlich 1,4 Kriterien weniger als die PCGKs auf Bundesebene, aber 0,8 Kriterien mehr als die Kantons- und Länder-PCGKs. In der Schweiz erfüllt der PCGK der Stadt 1 Kriterium im Regelungsfeld *Board*, während die PCGKs deutscher Städte im Durchschnitt 16,1 Kriterien (38,3%) erfüllen.

5.3.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Innerhalb der Schweiz erfüllt der PCGK des Bundes die meisten Kriterien im Regelungsfeld *Board*, gefolgt von den PCGKs auf der Kantonebene und dem PCGK der Stadt. Im Vergleich zwischen Bundes- und Kantonebene lässt sich kein einzelnes Kriterium im PCGK des Bundes identifizieren, das diesen speziell auszeichnet. Alle vom PCGK des Bundes erfüllten Kriterien werden auch von kantonalen PCGKs erfüllt. Allerdings zeigen sich im interkantonalen Vergleich große Unterschiede in der Anzahl der erfüllten Kriterien: Sie reicht von 0 über 8 (19,1%) bis 12 Kriterien (28,6%).

Im interkantonalen Vergleich lässt sich kein spezifisches Muster bei der Erfüllung von Kriterien im Regelungsfeld *Board* erkennen. So erfüllen fünf kantonale PCGKs jeweils mindestens 1 Kriterium im Regelungsbereich *Grundsätzliches und Aufgaben*. Zwei kantonale PCGKs erfüllen das Kriterium, dass sich das Board eine Geschäftsordnung geben soll. Drei kantonale PCGKs erfüllen das Kriterium, dass das Board regelmäßig die Effektivität bzw. Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen soll, und ein weiterer kantonaler PCGK erfüllt das Kriterium, dass das Board die Eigner durch unterjährige Berichte (bspw. Quartalsberichte) informiert.

Die größte Übereinstimmung zwischen dem PCGK des Bundes und den kantonalen PCGKs besteht im Regelungsbereich *Zusammensetzung*. Hier erfüllen bis auf zwei Ausnahmen alle Schweizer PCGKs mindestens 1 Kriterium. Sieben PCGKs erfüllen das Kriterium, dass ein Anforderungsprofil für die Mitglieder des Boards entwickelt werden soll. In diesem Punkt heben sich die Schweizer PCGKs insgesamt besonders von deutschen und österreichischen PCGKs ab, von denen keiner dieses Kriterium erfüllt. Vier PCGKs erfüllen noch das Kriterium zur Berufung externer Mitglieder in das Board. Mit 5 von 7 Kriterien erfüllt ein kantonaler PCGK die meisten Kriterien in diesem Bereich. Besonders hervorgehoben werden soll an dieser Stelle noch, dass im Bereich *Zusammensetzung* zwei PCGKs (Kanton und Stadt) auch Kriterien zur Diversität erfüllen. Aufgrund der Relevanz des Themas wird dieses als Policy-Thema im Abschnitt 5.13 gesondert behandelt.

Im Regelungsbereich *Interessenkonflikte* erfüllen 8 der insgesamt 13 untersuchten Schweizer PCGKs mindestens 1 Kriterium. Das Kriterium, das am häufigsten erfüllt wird, betrifft die Verpflichtung der Mitglieder des Boards auf das Unternehmensinteresse. Weiterhin werden noch das Kriterium zur Beendigung des Board-Mandats bei wesentlichen Interessenkonflikten und das Kriterium zur Offenlegung von Interessenkonflikten einzelner Mitglieder gegenüber dem Board häufiger erfüllt. Auch in diesem Bereich erfüllt ein kantonaler PCGK mit 4 von 10 Kriterien die meisten Kriterien. Kriterien im Regelungsbereich *Ausschüsse* erfüllen lediglich kantonale PCGKs, u. a. die beiden Kriterien, dass allgemein Ausschüsse und im Besonderen ein Prüfungsausschuss gebildet werden sollen.

Unter Berücksichtigung der dargestellten Befunde ergeben sich für die Schweizer PCGKs vielseitige Handlungsperspektiven. So sollten im Sinne der Kommunikations-/Erklärungsfunktion von PCGKs die Aufgaben des Boards benannt, zu denen u. a. die Gewährleistung eines ausreichenden Informationsaustauschs in Richtung der Eigner zählt (vgl. Lienhard et al., 2019). In Bezug auf die Zusammensetzung des Boards wurde bereits an anderer Stelle für die Bundesebene festgestellt, dass der Prozess zur Auswahl der Mitglieder des Boards „wenig systematisch geregelt [ist]“ (Lienhard et al., 2019, S. 77). Dieses Defizit sollte in PCGKs auf allen föderalen Ebenen adressiert werden und dabei sollte auch auf die Vermeidung von Interessenkonflikten geachtet werden.

5.4 Aufsichtsorganmitglieder

Folgend stellt Tabelle 6 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Regelungsfeld *Aufsichtsorganmitglieder* voran.

	n	BD-AO
Anz. Kriterien	-	6,0
Erfüllte Kriterien		2,6
Erfüllungsquote in %	60	43,3
Variationskoeffizient		51,8
Föderale Ebene		
Bund	3	2,0
Kantone/Länder	25	2,4
Städte	32	2,7

Tabelle 6: Qualität PCGKs Aufsichtsorganmitglieder

5.4.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Im Vergleich von PCGKs zwischen den drei Ländern erfüllen Schweizer PCGKs durchschnittlich 1,2 (20,0%), deutsche PCGKs 2,9 Kriterien (48,3%) und österreichische PCGKs 3,0 Kriterien (50,0%) der insgesamt 6 Kriterien im Regelungsfeld *Aufsichtsorganmitglieder*.

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen die drei PCGKs im Durchschnitt 2 Kriterien (33,3%). Der österreichische PCGK des Bundes benennt die Überwachung und Beratung der Geschäftsleitungsmitglieder als grundlegende Aufgaben der Aufsichtsorganmitglieder und nennt wie der deutsche PCGK des Bundes die Gegenstände der Überwachung. Darüber hinaus definiert der österreichische PCGK des Bundes die Rolle des Board-Vorsitzes und nennt Kriterien für die Angemessenheitsbeurteilung der Vergütung der Aufsichtsorganmitglieder. Der Schweizer PCGK des Bundes erfüllt das Kriterium, dass der Board-Vorsitz und der Vorsitz der Geschäftsleitung getrennt voneinander sein sollen.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen die kantonalen PCGKs durchschnittlich 1,2 Kriterien (20,0%), deutsche Länder-PCGKs 3,6 Kriterien (60,0%) und österreichische Länder-PCGKs 2,5 Kriterien (41,7%). Somit erfüllen in der Schweiz und in Deutschland die Kantons- bzw. Länder-PCGKs im Regelungsfeld *Aufsichtsorganmitglieder* im Durchschnitt mehr Kriterien als der jeweilige PCGK auf Bundesebene. Jeweils fünf kantonale PCGKs erfüllen die Kriterien, dass die

Aufsichtsorganmitglieder, die von einer Gebietskörperschaft entsandt werden, deren Interessen bei der Ausübung ihres Mandats berücksichtigen müssen, und dass die Vorsitze des Boards und der Geschäftsleitung getrennt voneinander sein sollen. Zwei kantonale PCGKs erfüllen noch das Kriterium, dass Kriterien für die Angemessenheitsbeurteilung der Vergütung der Aufsichtsorganmitglieder genannt werden.

Im Vergleich der Städte erfüllt der Schweizer PCGK der Stadt das gleiche Kriterium wie der Schweizer PCGK des Bundes zur Trennung der Vorsitze von Board und Geschäftsleitung. Die PCGKs deutscher Städte erfüllen im Durchschnitt 2,7 Kriterien (45,0%) und bleiben damit zwar hinter der Erfüllungsquote der deutschen Länder-PCGKs zurück, liegen aber vor dem deutschen PCGK des Bundes. Das vom Schweizer PCGK der Stadt erfüllte Kriterium ist gleichzeitig das am wenigsten erfüllte Kriterium von PCGKs deutscher Städte; lediglich ein städtischer PCGK in Deutschland erfüllt dieses Kriterium. Am häufigsten erfüllen die PCGKs deutscher Städte Kriterien in den Bereichen *Grundsätzliches und Aufgaben* und *Angemessenheitsbeurteilung der Vergütung von Mitgliedern des Boards*.

5.4.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Werden die Erfüllungsquoten des PCGK des Bundes und des PCGK der Stadt mit der durchschnittlichen Erfüllungsquote der kantonalen PCGKs verglichen, zeigen sich keine großen Unterschiede zwischen den Regierungsebenen. Insgesamt reicht die Anzahl der erfüllten Kriterien in kantonalen PCGKs jedoch von 0 bis hin zu 2 und 3. Die übrigen Schweizer PCGKs erfüllen jeweils 1 Kriterium im Regelungsfeld *Aufsichtsorganmitglieder*.

Am häufigsten wird das Kriterium erfüllt, dass die Vorsitze von Board und Geschäftsleitung getrennt voneinander sein sollen. Dieses Kriterium erfüllen 7 der 13 untersuchten Schweizer PCGKs. Am zweithäufigsten wird das Kriterium erfüllt, dass die Aufsichtsorganmitglieder, die vom Eigner entsandt werden, dessen Interessen bei der Ausübung ihres Mandats berücksichtigen müssen. Es wird von fünf kantonalen PCGKs erfüllt. Schließlich erfüllen zwei kantonale PCGKs noch das Kriterium, dass Kriterien für die Angemessenheitsbeurteilung der Vergütung der Aufsichtsorganmitglieder genannt werden.

Die Befunde zum Regelungsfeld *Aufsichtsorganmitglieder* können teilweise auf die unterschiedliche Aufteilung von Aufgaben- und Verantwortlichkeiten zwischen monistischen und dualistischen Board Systemen zurückgeführt werden. Nichtsdestotrotz gibt es mit Blick auf die bestehenden Wahlmöglichkeiten Entwicklungspotenziale, insbesondere für diejenigen PCGKs, die im Regelungsfeld *Aufsichtsorganmitglieder* bislang kein oder jeweils nur 1 Kriterium erfüllen. Die Trennung zwischen den Vorsitzen von Board und Geschäftsleitung sollte von allen PCGKs empfohlen werden. Ebenso sollte die Vorgabe zur Berücksichtigung der Eignerinteressen durch die von ihm entsandten Aufsichtsorganmitglieder in alle PCGKs aufgenommen werden.

5.5 Geschäftsleitungsmitglieder

Folgend stellt Tabelle 7 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Regelungsfeld *Geschäftsleitungsmitglieder* voran.

	n	BD-GL
Anz. Kriterien	-	24,0
Erfüllte Kriterien		6,8
Erfüllungsquote in %	60	28,3
Variationskoeffizient		64,6
Föderale Ebene		
Bund	3	6,7
Kantone/Länder	25	6,6
Städte	32	6,9

Tabelle 7: Qualität PCGKs
Geschäftsleitungsmitglieder

5.5.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Im Regelungsfeld *Geschäftsleitungsmitglieder* enthält das Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse insgesamt 24 Kriterien. Im Vergleich der drei Länder erfüllen Schweizer PCGKs im Durchschnitt 0,6 Kriterien (2,5%), deutsche PCGKs 8,7 Kriterien (36,3%) und österreichische PCGKs 5,7 Kriterien (23,8%).

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen die drei PCGKs im Durchschnitt 6,7 Kriterien (27,9%). Der Schweizer PCGK des Bundes erfüllt das Kriterium, dass das Board die Geschäftsleitungsmitglieder bestellt und entlässt. Dieses Kriterium erfüllt auch der deutsche PCGK des Bundes, der darüber hinaus im Regelungsbereich *Bestellung und Anstellung* noch weitere 4 Kriterien, u. a. zum Auswahlprozess, zur Berücksichtigung von Frauen und Diversität und zur Erst- und Wiederbestellung von Geschäftsleitungsmitgliedern erfüllt. Die beiden letztgenannten Kriterien erfüllt auch der österreichische PCGK des Bundes. Weiterhin erfüllt der deutsche PCGK des Bundes 3 Kriterien im Regelungsbereich *Grundsätzliches und Aufgaben*, u. a. zu einer diskriminierungsfreien Unternehmenskultur. Der österreichische PCGK des Bundes erfüllt noch 3 Kriterien im Regelungsbereich *Vergütung*, u. a. zur Vergütungspublikität. Dieses Kriterium erfüllt auch der deutsche PCGK des Bundes, der darüber hinaus noch Kriterien zu variablen/erfolgsbezogenen Vergütungsbestandteilen und zur Nennung von Kriterien zur Angemessenheitsbeurteilung der Vergütung erfüllt.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen die kantonalen PCGKs im Durchschnitt 0,6 Kriterien (2,5%) im Regelungsfeld *Geschäftsleitungsmitglieder*. Die deutschen und österreichischen Länder-PCGKs erfüllen im Durchschnitt 12,2 (50,8%) bzw. 6 Kriterien (25,0%). Somit schneiden in der Schweiz und Deutschland die Kantons-/Länder-PCGKs im Durchschnitt etwas schlechter ab als die PCGKs auf Bundesebene. Im Regelungsbereich *Grundsätzliches und Aufgaben* erfüllen die deutschen und österreichischen Länder-PCGKs jeweils durchschnittlich 1,5 Kriterien (6,3%), darunter am häufigsten das Kriterium zu den Verantwortlichkeiten der Geschäftsleitungsmitglieder. Im Regelungsbereich *Bestellung und Anstellung* erfüllen die kantonalen PCGKs durchschnittlich 0,3 Kriterien (1,3%), die deutschen Länder-PCGKs 4,1 Kriterien

(17,1%) und die österreichischen Länder-PCGKs 3 Kriterien (12,5%). Am häufigsten wird in diesem Bereich das Kriterium erfüllt, dass das Board die Geschäftsleitungsmitglieder bestellt und entlässt. Schließlich erfüllen im Regelungsbereich *Vergütung* die kantonalen PCGKs durchschnittlich 0,4 Kriterien (1,7%) und die deutschen und österreichischen Länder-PCGKs 6,6 (27,5%) bzw. 1,5 Kriterien (6,3%). Gemeinsamkeiten zwischen der Schweiz und Deutschland bestehen in der Erfüllung der Kriterien zu den Verantwortlichkeiten für Vergütungsentscheidungen sowie zu variablen/erfolgsbezogenen Vergütungsbestandteilen.

Im Vergleich der Städte erfüllt der Schweizer PCGK der Stadt 1 Kriterium (4,2%) und die PCGKs deutscher Städte erfüllen im Durchschnitt 7,1 Kriterien (29,6%). Gemeinsamkeiten zwischen den städtischen PCGKs bestehen in der Erfüllung des Kriteriums zu den Verantwortlichkeiten für Vergütungsentscheidungen.

5.5.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Innerhalb der Schweiz schneiden der PCGK des Bundes und der PCGK der Stadt besser ab als der Durchschnitt der kantonalen PCGKs mit 0,6 erfüllten Kriterien. Die höchste Erfüllungsquote erreicht dennoch ein kantonaler PCGK mit 2 erfüllten Kriterien.

Am häufigsten erfüllen Schweizer PCGKs die Kriterien, dass das Board die Geschäftsleitungsmitglieder bestellt und entlässt sowie dass der PCGK die Verantwortlichkeiten für Vergütungsentscheidungen nennt. Darüber hinaus erfüllt ein kantonaler PCGK noch das Kriterium zu variablen/erfolgsbezogenen Vergütungsbestandteilen.

Folglich werden überwiegend Kriterien aus den Regelungsbereichen *Anstellung und Bestellung* sowie *Vergütung* erfüllt. Bezüglich des Regelungsbereichs *Grundsätzliches und Aufgaben* bestehen mit Blick auf einschlägige Anforderungen an die Public Corporate Governance Bedarfe zur Weiterentwicklung, insbesondere zur Aufnahme von Regelungen zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) bei der Geschäftstätigkeit öffentlicher Unternehmen (Bertelsmann Stiftung, 2019; Vereinte Nationen, 2015, 2020) und zur Schaffung einer diskriminierungsfreien Unternehmenskultur. Darüber hinaus sollten auch in den Regelungsbereichen *Anstellung und Bestellung* sowie *Vergütung* weitere international anerkannte Governance-Standards Eingang in Schweizer PCGKs finden bzw. im Sinne der Kommunikations-/Erklärungsfunktion von PCGKs Hinweise auf ggf. bestehende gesetzliche Regelungen aufgenommen werden.

Wie öffentliche Debatten auch in der Schweiz zeigen (s. Abschnitt 2.5), ist die Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern ein relevantes Thema und die Schaffung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit bezüglich Vergütungsentscheidungen (vgl. Papenfuß & Schmidt, 2021b) von großem Wert für das Vertrauen der Bürger/-innen in den Umgang der Eigner mit ihren öffentlichen Unternehmen. Diejenigen PCGKs, die aktuell noch keine Regelungen im Regelungsfeld *Geschäftsleitungsmitglieder* enthalten, sollten dieses im Rahmen künftiger Überarbeitungen aufnehmen, um ihre Verhaltenssteuerungsfunktion auch in Bezug auf die Geschäftsleitungsmitglieder öffentlicher Unternehmen zu unterstützen.

5.6 Risiko- und Compliance-Management

5.6.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Das Regelungsfeld *Risikomanagement, interne Revision und Compliance-Management* umfasst insgesamt 9 Kriterien, von denen in diesem Abschnitt die 4 Kriterien zu Risiko- und Compliance-Management gesondert betrachtet werden. Schweizer PCGKs erfüllen in diesem Regelungsbe- reich im Durchschnitt 0,1 Kriterien (2,5%), deutsche und österreichische PCGKs durchschnittlich jeweils 0,3 Kriterien (7,5%).

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen die drei PCGKs durchschnittlich 1,5 Kriterien (37,5%). Der deutsche und der österreichische PCGK des Bundes erfüllen die Kriterien, dass das Board für ein angemessenes Risikomanagement und Risikocontrolling im Unternehmen sorgen soll. Darüber hinaus erfüllt der deutsche PCGK des Bundes noch das Kriterium, dass das Board für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien sorgt und auch auf deren wirksame Beachtung durch die Konzernunternehmen hinwirkt.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen die kantonalen PCGKs durchschnittlich 0,1 Kriterien (2,5%), die deutschen Länder-PCGKs 0,5 Kriterien (12,5%) und die österreichischen Länder-PCGKs 0,4 Kriterien (10,0%). Länderübergreifende Gemeinsamkeiten bestehen in der Erfüllung des Kriteriums zur Schaffung einer Stelle, an die Hinweise auf Rechtsverstöße in öffentlichen Unternehmen gegeben werden können (Whistleblowing), das neben drei kantonalen nur noch ein deutscher Landes-PCGK erfüllt. Darüber hinaus definieren bis auf eine Ausnahme alle deutschen und österreichischen Länder-PCGKs die Verantwortlichkeit des Boards, für ein angemessenes Risikomanagement und Risikocontrolling zu sorgen, sowie mit Ausnahme von zwei PCGKs die Verantwortlichkeit des Boards, für die Compliance zu sorgen.

Im Vergleich der Städte erfüllen die PCGKs deutscher Städte im Durchschnitt 0,3 Kriterien (7,5%) zu Risiko- und Compliance-Management. Am häufigsten erfüllen sie das Kriterium, dass das Board für ein angemessenes Risikomanagement und Risikocontrolling im Unternehmen sorgen soll. Mit deutlichem Abstand folgen die Kriterien, dass das Board für Compliance und für die Ein- richtung einer Whistleblowing-Stelle sorgt.

5.6.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Im Vergleich innerhalb der Schweiz schneiden drei kantonale PCGKs mit jeweils einem erfüllten Kriterium am besten ab. Sie alle erfüllen das Kriterium, dass das Board Beschäftigten und Dritten die Möglichkeit einräumen muss, geschützt und anonym Hinweise auf Rechtsverstöße geben zu können.

Insgesamt zeigt sich für die Schweizer PCGKs viel Potenzial zur Weiterentwicklung in diesem Regelungsbereich. So wurde bereits an anderer Stelle speziell für die Bundesebene konstatiert, dass es „wenige Vorgaben darüber [gibt], welche weiteren unternehmensinternen Führungsin- strumente wie Compliance-Management [...] anzuwenden sind und wie weit dem Eigner über deren Ergebnisse zu berichten ist“ (Lienhard et al., 2019, S. 77), Vor diesem Hintergrund sollten

die grundlegenden Verantwortlichkeiten für das Risiko- und Compliance-Management in PCGKs auf allen föderalen Ebenen definiert werden.

5.7 Interne Revision

5.7.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

In diesem Abschnitt werden die übrigen 5 Kriterien im Regelungsfeld *Risikomanagement, interne Revision und Compliance-Management* betrachtet. So erfüllen Schweizer und österreichische PCGKs in diesem Regelungsbereich durchschnittlich jeweils 0,1 Kriterien (2,0%) und deutsche PCGKs 0,2 Kriterien (4,0%).

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllt der österreichische PCGK des Bundes das Kriterium, dass die Prüfungsaufträge an die interne Revision schriftlich erteilt werden sollen.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen die kantonalen und Länder-PCGKs im Durchschnitt 0,1 Kriterien (2,0%). Am häufigsten – 10 von 25 Kantons- und Länder-PCGKs – wird das Kriterium erfüllt, dass das Board für ein wirksames internes Revisions-/Kontrollsystem im Unternehmen sorgen soll. Drei Kantons- bzw. Länder-PCGKs erfüllen darüber hinaus noch das Kriterium, dass das Board die interne Revision als unabhängige Stelle einrichten soll, und ein deutscher Länder-PCGK erfüllt das Kriterium, dass die Prüfungsaufträge an die interne Revision schriftlich erteilt werden sollen.

Im Vergleich der Städte erfüllt der Schweizer PCGK der Stadt ein Kriterium (20,0%), während die PCGKs deutscher Städte durchschnittlich 0,2 Kriterien (4,0%) erfüllen. Der Schweizer PCGK der Stadt erfüllt das Kriterium zur Schaffung eines wirksamen internen Revisions-/Kontrollsystems im Unternehmen. Dieses Kriterium erfüllen auch 27 PCGKs deutscher Städte. Das am zweithäufigsten erfüllte Kriterium in den PCGKs deutscher Städte ist das Kriterium zur Einrichtung der internen Revision als unabhängige Stelle.

5.7.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Im Vergleich der Schweizer PCGKs untereinander schneiden die kantonalen PCGKs am besten ab. 6 von 11 kantonalen PCGKs erfüllen das Kriterium zur Schaffung eines wirksamen internen Revisions-/Kontrollsystems im Unternehmen. Dieses Kriterium erfüllt auch der PCGK der Stadt. Darüber hinaus erfüllen zwei kantonale PCGKs noch das Kriterium zur Einrichtung der internen Revision als unabhängige Stelle. Die höchste Anzahl von Kriterien im Regelungsbereich *Interne Revision* erfüllt ein kantonaler PCGK mit 2 erfüllten Kriterien.

Insgesamt zeigt sich für die Schweizer PCGKs noch Potenzial zur Weiterentwicklung in diesem Regelungsbereich. In Bezug auf die Bundesebene wurde bereits an anderer Stelle konstatiert, dass es „wenige Vorgaben darüber [gibt], welche weiteren unternehmensinternen Führungsinstrumente wie [...] IKS anzuwenden sind und wie weit dem Eigner über deren Ergebnisse zu berichten ist“ (Lienhard et al., 2019, S. 77). Vor diesem Hintergrund sollten weitere internationale

Governance-Standards zur internen Revision in PCGKs auf allen föderalen Ebenen aufgenommen bzw. übernommen werden.

5.8 Rechnungslegung und Jahresabschluss

Folgend stellt Tabelle 8 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Regelungsfeld *Rechnungslegung und Jahresabschluss* voran.

	n	RL
Anz. Kriterien	-	20,0
Erfüllte Kriterien		5,4
Erfüllungsquote in %	60	27,0
Variationskoeffizient		81,4
Föderale Ebene		
Bund	3	7,0
Kantone/Länder	25	5,5
Städte	32	5,1

Tabelle 8: Qualität PCGKs
Rechnungslegung und Jahresabschluss

5.8.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Im Regelungsfeld *Rechnungslegung und Jahresabschluss* enthält das Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse 20 Kriterien. Von diesen erfüllen Schweizer PCGKs im Durchschnitt 0,8 Kriterien (4,0%), deutsche PCGKs 6,7 Kriterien (33,5%) und österreichische PCGKs 6,3 Kriterien (31,5%).

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen die drei PCGKs im Durchschnitt 7 Kriterien (35,0%). Die meisten Kriterien erfüllen der deutsche und der österreichische PCGK des Bundes im Regelungsbereich *Offenlegung der Vergütung der Aufsichtsorganmitglieder*. Hier erfüllen beide PCGKs 80,0% der Kriterien.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen die kantonalen PCGKs im Durchschnitt 0,7 Kriterien (3,5%) im Regelungsfeld *Rechnungslegung und Jahresabschluss*. Die deutschen Länder-PCGKs schneiden mit durchschnittlich 10,2 Kriterien (51,0%) etwas besser als der deutsche PCGK des Bundes ab, während die österreichischen Länder-PCGKs mit durchschnittlich 3,5 Kriterien deutlich weniger Kriterien als der österreichische PCGK des Bundes erfüllen. Am häufigsten erfüllen Kantons- und Länder-PCGKs Kriterien im Regelungsbereich *Offenlegung der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder*, u. a. zur Offenlegung im Beteiligungsbericht und im Vergütungsbericht im Jahresabschluss sowie zur personenbezogenen Offenlegung nach Vergütungsbestandteilen. Am zweit- und dritthäufigsten erfüllen die Kantons- und Länder-PCGKs Kriterien in den Regelungsbereichen *Offenlegung der Vergütung der Aufsichtsorganmitglieder* und *Erstellung und Veröffentlichung des Jahresabschlusses*.

Im Vergleich der Städte erfüllt der Schweizer PCGK der Stadt 2 Kriterien (10,0%) und die PCGKs deutscher Städte erfüllen im Durchschnitt 5,2 Kriterien (26,0%). Während der Schweizer PCGK der Stadt im Regelungsfeld *Rechnungslegung und Jahresabschluss* mehr Kriterien erfüllt als der

Schweizer PCGK des Bundes und der Durchschnitt der kantonalen PCGKs, erfüllen die städtischen PCGKs in Deutschland durchschnittlich deutlich weniger Kriterien als die PCGKs auf Bundes- und Länderebene in Deutschland. Die meisten Kriterien erfüllen die städtischen PCGKs wie auch die PCGKs auf Bundesebene im Regelungsbereich *Offenlegung der Vergütung der Aufsichtsorganmitglieder*, gefolgt vom Regelungsbereich *Offenlegung der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder*.

5.8.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Werden die Schweizer PCGKs einzeln miteinander verglichen, erfüllt ein kantonaler PCGK mit 4 erfüllten Kriterien (20,0%) die meisten Kriterien im Regelungsfeld *Rechnungslegung und Jahresabschluss*.

Jeweils 2 Kriterien erfüllt der beste kantonale PCGK in den Regelungsbereichen zur Offenlegung der Vergütung: Er enthält Regelungen zur Offenlegung der Vergütung der Geschäftsleitungs- und der Aufsichtsorganmitglieder sowohl insgesamt als auch personenbezogen. Der zweitbeste kantonale PCGK erfüllt diese Kriterien mit Ausnahme der personenbezogenen Offenlegung der Vergütung von Geschäftsführungsmitgliedern auch. Der PCGK der Stadt erfüllt die beiden Kriterien zur Offenlegung der Gesamtvergütung der Geschäftsleitungs- und der Aufsichtsorganmitglieder. Als einziger Schweizer PCGK erfüllt ein kantonaler PCGK ein Kriterium im Regelungsbereich *Erstellung und Veröffentlichung des Jahresabschlusses*, und zwar dasjenige, dass sich die Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses an denselben Rechnungslegungs- und Prüfungsvorschriften orientieren, die für börsennotierte Unternehmen gelten.

Für alle Schweizer PCGKs zeigt sich ein Weiterentwicklungsbedarf insbesondere in den Regelungsbereichen *Erstellung und Veröffentlichung des Jahresabschlusses* und *Offenlegung im Jahresabschluss*. Letzterer umfasst Standards zur Berichterstattung bspw. über nicht-finanzielle Leistungsindikatoren (Europäische Kommission, 2021; Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2021a, 2021b), Drittunternehmen und Sponsoringleistungen sowie zur Erreichung von Zielgrößen zum Frauenanteil in Führungspositionen. Dieser Weiterentwicklungsbedarf wurde auch an anderer Stelle bereits für die Bundesebene betont: „Ferner besteht die Möglichkeit, die strategischen Ziele mit näheren Vorgaben zu Rechnungslegung zu ergänzen (bspw. hinsichtlich Spartenrechnungen)“ (Lienhard et al., 2019, S. 77).

Für den Schweizer PCGK des Bundes sowie für die Mehrheit der kantonalen PCGKs zeigen sich zudem Weiterentwicklungsbedarfe in den beiden Regelungsbereichen zur Vergütungsoffenlegung. Zwar existiert auf Bundesebene das Kaderlohnreporting über die Vergütung von Kadermitgliedern in bundesnahen Unternehmen, das der Bundesrat jährlich an die Adresse der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte erstattet. Durch die Inkorporation entsprechender Regelungen im Schweizer PCGK des Bundes könnte das Reporting allerdings noch auf zusätzliche Unternehmen ausgeweitet und durch zusätzliche Angaben ergänzt werden. Gleiches gilt im Sinne der Kommunikations-/Erklärungsfunktion eines PCGK auch für die übrigen PCGKs, die aktuell noch keine Regelungen zur Vergütungsoffenlegung enthalten.

5.9 Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle

Folgend stellt Tabelle 9 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Regelungsfeld *Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle* voran.

	n	AP
Anz. Kriterien	-	14,0
Erfüllte Kriterien		4,8
Erfüllungsquote in %	60	34,3
Variationskoeffizient		82,0
Föderale Ebene		
Bund	3	5,3
Kantone/Länder	25	4,6
Städte	32	4,9

*Tabelle 9: Qualität PCGKs
Abschlussprüfung und öffentliche
Finanzkontrolle*

5.9.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Im Regelungsfeld *Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle* erfüllen Schweizer PCGKs im Durchschnitt 0,4 Kriterien (3,0%), deutsche PCGKs 6,1 Kriterien (43,6%) und österreichische PCGKs 4,7 Kriterien (33,6%).

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen die drei PCGKs im Durchschnitt 5,3 Kriterien (37,9%). Der deutsche und der österreichische PCGK des Bundes erfüllen Kriterien zur Information des Boards und zur Prüfung der Entsprechenserklärung, u. a., dass das Wirtschaftsprüfungsunternehmen dem Board über wesentliche Feststellungen und Vorkommnisse während der Abschlussprüfung und deren Ergebnisse berichtet und es über festgestellte Unrichtigkeiten der Entsprechenserklärung informiert. Darüber hinaus erfüllen beide PCGKs noch Kriterien zur Wahl, Ernennung und Rotation des Wirtschaftsprüfungsunternehmens, u. a. zur Prüfung von dessen Unabhängigkeit, zur gleichzeitigen Vergabe von Beratungsaufträgen und zur öffentlichen Ausschreibung des Prüfungsauftrags.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer werden durchschnittlich 0,5 Kriterien (3,6%) im Regelungsfeld *Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle* erfüllt. Deutsche und österreichische Länder-PCGKs erfüllen im Durchschnitt 8,6 (61,4%) bzw. 3 Kriterien (21,4%). Am häufigsten erfüllen PCGKs auf Kantons-/Länderebene wie auch schon die PCGKs auf Bundesebene Kriterien zur Information des Boards und zur Prüfung der Entsprechenserklärung. Am zweithäufigsten erfüllen PCGKs auf Kantons-/Länderebene Kriterien zur Wahl, Ernennung und Rotation des Wirtschaftsprüfungsunternehmens. Auch erfüllen Kantons- bzw. Länder-PCGKs im Unterschied zu den PCGKs auf Bundesebene das Kriterium, dass das Board dem Management den Managementletter zuleiten soll.

Im Vergleich der Städte erfüllen die PCGKs deutscher Städte durchschnittlich 5,1 Kriterien (36,4%). Am häufigsten – 27 von 31 PCGKs – erfüllen städtische PCGKs in Deutschland das Kriterium, dass das Board dem Wirtschaftsprüfungsunternehmen den Prüfungsauftrag erteilt. Mit deutlichem Abstand – jeweils 15 von 31 PCGKs – folgen die Kriterien, dass das

Wirtschaftsprüfungsunternehmen nach der Prüfung von fünf aufeinanderfolgenden Jahresabschlüssen eines Unternehmens gewechselt werden soll und dass das Wirtschaftsprüfungsunternehmen an der Beratung des Boards über den Jahresabschluss teilnehmen und über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung berichten soll.

5.9.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Im Vergleich innerhalb der Schweiz erfüllt ein kantonaler PCGK mit 2 Kriterien (14,3%) die höchste Anzahl von Kriterien. Weitere drei kantonale PCGKs erfüllen jeweils 1 Kriterium (7,1%). Vier Kantons-PCGKs erfüllen das Kriterium, dass das Board dem Wirtschaftsprüfungsunternehmen den Prüfungsauftrag erteilt. Darüber hinaus erfüllt ein Kantons-PCGK als einziger Schweizer PCGK noch das Kriterium, dass das Board dem Beteiligungsmanagement des Eigners den Managementletter zuleiten soll.

Aus dem länderübergreifenden Vergleich ergeben sich für die Schweizer PCGKs Handlungsbedarfe insbesondere in Bezug auf die Gestaltung des Prozesses zur Wahl, Ernennung und Rotation des Wirtschaftsprüfungsunternehmens. Mithilfe entsprechender Standards können mögliche Interessenskonflikte auf Seiten der Wirtschaftsprüfungsunternehmen verhindert und ein transparentes Auswahlverfahren ermöglicht werden. Weiterhin ist augenfällig, dass außerhalb der Schweiz die Prüfung der Entsprechenserklärung und die Informationspflichten des Wirtschaftsprüfungsunternehmens gegenüber dem Board beinahe flächendeckend geregelt sind. Dies könnte für die Weiterentwicklung der Schweizer PCGKs im Sinne ihrer Kommunikations-/Erklärungsfunktion und Verhaltenssteuerungsfunktion beispielgebend sein.

Einige Schweizer PCGKs erfüllen diese Funktion im Regelungsfeld *Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle* bereits teilweise, indem sie bspw. die Verantwortlichkeiten für die Ernennung des Wirtschaftsprüfungsunternehmens regeln. Eine Aufnahme entsprechender Regelungen in alle Schweizer PCGKs könnte helfen, das Verfahren der externen Abschlussprüfung zu vereinheitlichen und einheitliche Qualitätsstandards zu definieren, um auf diese Weise auch gegenüber den Bürgern/-innen Transparenz zu schaffen.

5.10 Transparenz und Offenlegung auf der Unternehmenshomepage

Folgend stellt Tabelle 10 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Regelungsfeld *Transparenz* voran.

	n	TR
Anz. Kriterien	-	6,0
Erfüllte Kriterien		0,5
Erfüllungsquote in %	60	8,3
Variationskoeffizient		205,3
Föderale Ebene		
Bund	3	1,3
Kantone/Länder	25	0,7
Städte	32	0,2

Tabelle 10: Qualität PCGKs Transparenz

5.10.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Im länderübergreifenden Vergleich erfüllen Schweizer PCGKs keines der insgesamt 6 Kriterien im Regelungsfeld *Transparenz*. Dies bedeutet ausdrücklich nicht, dass die Schweizer PCGKs das Regelungsfeld *Transparenz* gar nicht ansprechen, aber die Formulierungen entsprechen in dem Fall nicht präzise genug den veranschaulichten international anerkannten Governance-Standards und erfüllen nicht die veranschaulichten Kriterien des Qualitätsmodells. Als Beispiel sei ein kantonaler PCGK genannt, der zwar regelt, dass die Geschäftsberichte der Beteiligungen und das vom obersten Führungsorgan erlassene Geschäfts- und Organisationsreglement der Beteiligung öffentlich zugänglich sind, die Unternehmenshomepage jedoch nicht als Veröffentlichungsort bestimmt. Deutsche und österreichische PCGKs erfüllen im Durchschnitt 0,6 (10,0%) bzw. 1,3 Kriterien (21,7%) im Regelungsfeld *Transparenz*.

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen der deutsche und der österreichische PCGK die Kriterien, dass Informationen des Unternehmens und hierunter insbesondere der Jahresabschluss auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein sollen.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen deutsche Länder-PCGKs im Durchschnitt 1,3 Kriterien (21,7%). Die österreichischen Länder-PCGKs erfüllen jeweils 1 Kriterium (16,7%). Am häufigsten wird von Länder-PCGKs in Deutschland und Österreich das Kriterium zur Zugänglichkeit von Unternehmensinformationen auf dessen Homepage erfüllt. Dieses Kriterium erfüllen 10 von 12 Länder-PCGKs. Darüber hinaus erfüllen noch fünf deutsche Länder-PCGKs das Kriterium zur Zugänglichkeit des Jahresabschlusses über die Unternehmenshomepage. Als einziger der untersuchten PCGKs erfüllt ein deutscher Länder-PCGK die Kriterien, dass die Unternehmenssatzung und die Geschäftsordnung des Boards auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein sollen.

Im Vergleich der Städte erfüllen die PCGKs deutscher Städte durchschnittlich 0,2 Kriterien (3,3%) im Regelungsfeld *Transparenz*. Ein städtischer PCGK erfüllt alle Kriterien im Regelungsfeld *Transparenz* mit der Ausnahme des auf Bundes- und Länderebene am häufigsten erfüllten Kriteriums, dass Informationen des Unternehmens auch über dessen Homepage zugänglich sein sollen. Er erfüllt damit auch die beiden Kriterien, die keiner der untersuchten PCGKs auf Bundes-

und Länderebene erfüllt: dass Angaben über Aufsichtsorganmitglieder, ihre Namen, und Funktionen sowie Verantwortlichkeiten als Mitglieder des Boards und Angaben über Geschäftsleitungsmitglieder und ihre jeweilige berufliche Karriere auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein sollen.

5.10.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Auf allen föderalen Ebenen zeigen sich für Schweizer PCGKs im Regelungsfeld *Transparenz* Möglichkeiten zur Weiterentwicklung. Im Sinne der Ordnungsfunktion sollte ein PCGK Anforderungen zur Transparenz und Veröffentlichung von Unternehmensinformationen konkretisieren bzw. im Sinne der Kommunikations-/Erklärungsfunktion auf ggf. bereits bestehende gesetzliche Vorschriften verweisen.

5.11 Geltungsbereich

Folgend stellt Tabelle 11 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Regelungsfeld *Geltungsbereich* voran.

	n	GB
Anz. Kriterien	-	4,0
Erfüllte Kriterien		1,8
Erfüllungsquote in %	60	45,0
Variationskoeffizient		74,9
Föderale Ebene		
Bund	3	0,7
Kantone/Länder	25	1,6
Städte	32	2,0

Tabelle 11: Qualität PCGKs
Geltungsbereich

5.11.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Im Vergleich der drei Länder erfüllen Schweizer PCGKs im Regelungsfeld *Geltungsbereich* durchschnittlich 0,4 der 4 Kriterien im Qualitätsmodell, was einer Erfüllungsquote von 10,0% entspricht. Deutsche und österreichische PCGKs erfüllen im Durchschnitt 2,2 Kriterien (55,0%) bzw. 1 Kriterium (25,0%).

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllt nur der deutsche PCGK des Bundes Kriterien: Er definiert den Geltungsbereich sowohl für unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen in privatrechtlicher Rechtsform als auch für mittelbare Mehrheitsbeteiligungen.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen die kantonalen PCGKs durchschnittlich 0,4 Kriterien (10,0%), die deutschen Länder-PCGKs 2,8 Kriterien (68,8%) und die österreichischen Länder-PCGKs 1,5 Kriterien (37,5%). Am häufigsten erfüllen die Kantons- und Länder-PCGKs das Kriterium, dass der PCGK für unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen in privatrechtlicher Rechtsform gilt. Am zweithäufigsten erfüllen sie das Kriterium, dass Minderheitsbeteiligungen die Anwendung des PCGKs empfohlen wird. Am dritthäufigsten erfüllen die PCGKs auf Kantons-/

Länderebene das Kriterium, dass der PCGK für Beteiligungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform gilt. Das Kriterium, dass der PCGK für mittelbare Mehrheitsbeteiligungen gilt, erfüllen noch fünf deutsche Länder-PCGKs.

Im Vergleich der Städte erfüllt der Schweizer PCGK der Stadt 1 Kriterium (25,0%) und die PCGKs deutscher Städte durchschnittlich 2 Kriterien (50,0%). Auf städtischer Ebene unterscheidet sich die Erfüllungsquote zwischen den 4 Kriterien im Regelungsfeld *Geltungsbereich* im Vergleich zur Kantons-/Länderebene. Hier wird am häufigsten das Kriterium zu Minderheitsbeteiligungen erfüllt. Am zweithäufigsten wird das Kriterium zu Beteiligungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform erfüllt.

5.11.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Im Vergleich der Schweizer PCGKs untereinander ist zu konstatieren, dass die kantonalen PCGKs und der städtische PCGK einen umfassenderen Geltungsbereich haben als der PCGK des Bundes. Allerdings wird der Geltungsbereich des PCGK des Bundes teilweise außerhalb der Leitsätze in übrigen Teilen des Corporate Governance Berichts geregelt, die nicht in die Analyse miteinbezogen wurden. Zwei kantonale PCGKs erfüllen jeweils 2 Kriterien. Der Geltungsbereich dieser PCGKs erstreckt sich sowohl auf unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen in privatrechtlicher Rechtsform als auch auf Beteiligungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Als einziger Schweizer PCGK schließt der Geltungsbereich des PCGK der Stadt auch solche öffentlichen Unternehmen mit ein, von denen die Stadt nur Minderheitseigentümerin ist. Eine Weiterentwicklung der Schweizer PCGKs im Regelungsfeld *Geltungsbereich* kann gewährleisten, dass eine größtmögliche Anzahl und unterschiedlichste Arten von öffentlichen Unternehmen in den Beteiligungsportfolios Schweizer Gebietskörperschaften in den Geltungsbereich ihrer PCGKs eingeschlossen werden.

5.12 Comply-or-explain Prinzip und Entsprechenserklärung

Folgend stellt Tabelle 12 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Regelungsfeld *Comply-or-explain* voran.

	n	CE
Anz. Kriterien	-	6,0
Erfüllte Kriterien		2,2
Erfüllungsquote in %	60	36,7
Variationskoeffizient		77,7
Föderale Ebene		
Bund	3	2,7
Kantone/Länder	25	2,4
Städte	32	2,1

Tabelle 12: Qualität PCGKs *Comply-or-explain*

5.12.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Im länderübergreifenden Vergleich erfüllen Schweizer PCGKs im Durchschnitt 0,2 Kriterien (3,3%), deutsche PCGKs 2,8 Kriterien (46,7%) und österreichische PCGKs 3,7 Kriterien (61,7%) im Regelungsfeld *Comply-or-explain*.

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen die drei PCGKs im Durchschnitt 2,7 Kriterien (45,0%). Der österreichische PCGK des Bundes erfüllt die Kriterien, dass das Board jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichtet bzw. eine jährliche Entsprechenserklärung veröffentlicht und dass die Entsprechenserklärung bzw. der Corporate Governance Bericht in der Unternehmenssatzung oder durch einen Beschluss der Eignerversammlung verankert wird. Der deutsche PCGK des Bundes erfüllt dagegen die 4 Kriterien zur Ausgestaltung und Veröffentlichung der Entsprechenserklärung, so u. a. zur Zukunftsorientierung, zur Abweichungsbegründung und zur Zugänglichkeit über die Unternehmenshomepage. Von diesen Kriterien erfüllt der österreichische PCGK des Bundes diejenigen zur Abweichungsbegründung und zur Zugänglichkeit über die Unternehmenshomepage.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen die kantonalen PCGKs im Durchschnitt 0,2 Kriterien (3,3%), die deutschen Länder-PCGKs 4,3 Kriterien (71,7%) und die österreichischen Länder-PCGKs 3,5 Kriterien (58,3%). Am häufigsten wird länderübergreifend – 13 von 25 Kantons- und Länder-PCGKs – das Kriterium erfüllt, dass das Board jährlich erklärt, welchen Empfehlungen des PCGK nicht entsprochen wurde bzw. wird und warum nicht (Abweichungsbegründung). Am zweithäufigsten – 12 von 25 Kantons- und Länder-PCGKs – wird länderübergreifend das Kriterium erfüllt, dass das Board jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichtet bzw. eine jährliche Entsprechenserklärung veröffentlicht.

Im Vergleich der Städte erfüllen die PCGKs deutscher Städte mit durchschnittlich 2,1 erfüllten Kriterien (35,0%) weniger Kriterien als der deutsche PCGK des Bundes und die deutschen Länder-PCGKs. Auffällig ist, dass ausnahmslos alle untersuchten PCGKs deutscher Städte das Kriterium zur Abweichungsbegründung erfüllen. Am zweithäufigsten – in 18 von 31 städtischen

PCGKs – wird das Kriterium erfüllt, dass das Board jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichtet bzw. eine jährliche Entsprechenserklärung veröffentlicht.

5.12.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Im Vergleich innerhalb der Schweiz schneiden die Kantons-PCGKs mit durchschnittlich 0,2 erfüllten Kriterien besser ab als der PCGK des Bundes und der PCGK der Stadt. Unter den kantonalen PCGKs erfüllt ein PCGK Kriterien im Regelungsfeld *Comply-or-explain*. Er erfüllt die Kriterien, dass das Board jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichtet bzw. eine jährliche Entsprechenserklärung veröffentlicht und dass es jährlich erklärt, welchen Empfehlungen des PCGK nicht entsprochen wurde bzw. wird und warum nicht (Abweichungsbegründung).

Zwar etabliert der PCGK des Bundes das comply-or-explain Prinzip, die Abgabe eine Entsprechenserklärung ist bislang aber nicht vorgesehen. Vor diesem Hintergrund sollte das comply-or-explain Prinzip in alle Schweizer PCGKs aufgenommen und diese um Regelungen zur inhaltlichen Ausgestaltung sowie zur öffentlichen Zugänglichkeit der Entsprechenserklärung ergänzt werden. Auf diese Weise kann insbesondere die Verhaltenssteuerungsfunktion der PCGKs gestärkt werden.

5.13 Policy-Thema: Diversität

Folgend stellt Tabelle 13 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Policy-Thema *Diversität* voran.

	n	DI
Anz. Kriterien	-	7,0
Erfüllte Kriterien		0,7
Erfüllungsquote in %	60	10,0
Variationskoeffizient		152,2
Föderale Ebene		
Bund	3	1,0
Kantone/Länder	25	0,7
Städte	32	0,6

Tabelle 13: Qualität PCGKs Diversität

5.13.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Zusätzlich zu den Regelungsfeldern können einzelne Kriterien des Qualitätsmodells zur international vergleichenden Analyse zu Policy-Themen zusammengefasst werden. Mit Blick auf aktuelle Diskussionen um eine stärkere Teilhabe von Frauen und Diversität in Unternehmensorganen (Mensi-Klarbach et al. 2021; Papenfuß et al., 2021) erfolgt dies hier für das Policy-Thema *Diversität*. Diesem Policy-Thema sind insgesamt 7 Kriterien zugeordnet.

Im länderübergreifenden Vergleich erfüllen Schweizer und österreichische PCGKs im Durchschnitt 0,2 (2,9%) bzw. 0,3 Kriterien (4,3%) in diesem Policy-Thema und deutsche PCGKs 0,8 Kriterien.

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen die drei PCGKs im Durchschnitt 1,3 Kriterien (18,6%). Der deutsche PCGK des Bundes erfüllt die Kriterien, dass die Geschäftsleitungsmitglieder eine gleichstellungsfördernde, tolerante und diskriminierungsfreie Kultur im Unternehmen gewährleisten sollen und dass das Board bei der Besetzung der Geschäftsleitungsmitglieder und die Geschäftsleitungsmitglieder bei der Besetzung von Führungspositionen im Unternehmen auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken sollen. Der österreichische PCGK des Bundes erfüllt das Kriterium, dass sich das Board zu mindestens 30 Prozent aus Frauen und zu mindestens 30 Prozent aus Männern zusammensetzen soll.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer erfüllen die kantonalen PCGKs durchschnittlich 0,2 Kriterien (2,9%) und die deutschen Länder-PCGKs 1,3 Kriterien (18,8%). Mit fünf Mal werden von den deutschen Länder-PCGKs am häufigsten die Kriterien zum Hinwirken auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie von Diversität bei der Besetzung der Geschäftsleitungsmitglieder und von Führungspositionen erfüllt. Darüber hinaus erfüllen noch vier PCGKs, darunter auch ein kantonaler PCGK, das Kriterium zur Zusammensetzung des Boards aus mindestens 30 Prozent Frauen. Zwei Kantons- und Länder-PCGKs erfüllen schließlich das Kriterium, dass die Zusammensetzung des Boards Diversität widerspiegeln soll.

Im Vergleich der Städte erfüllt der Schweizer PCGK der Stadt das Kriterium zur Zusammensetzung des Boards aus mindestens 30 Prozent Frauen. Dieses Kriterium erfüllen auch die PCGKs deutscher Städte am häufigsten. Sie erfüllen im Durchschnitt 0,6 Kriterien (8,6%) zum Policy-Thema *Diversität*.

5.13.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Im Vergleich innerhalb der Schweiz schneiden zwei kantonale PCGKs sowie der PCGK der Stadt mit jeweils 1 erfülltem Kriterium am besten ab. Ein kantonaler PCGK erfüllt als einziger Schweizer PCGK das Kriterium, dass die Zusammensetzung des Boards Diversität widerspiegeln soll. Ein weiterer kantonaler PCGK und der PCGK der Stadt empfehlen für die Zusammensetzung des Boards eine konkrete Mindestbesetzung von 30 Prozent Frauen.

Öffentliche Unternehmen und ihre Eigner haben in Bezug auf eine gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter eine gesellschaftspolitische Vorbildfunktion (Papenfuß et al., 2021). Die Eigner können diese Funktion durch konkrete Maßnahmen und Einflussmöglichkeiten wie die Aufnahme entsprechender Governance-Standards in ihre PCGKs unterstützen. Hilfreiche Anknüpfungspunkte für zukünftige Entwicklungen in der Schweiz bieten zwei kantonale PCGKs sowie der PCGK der Stadt, die durch Governance-Standards zur Besetzung der Geschäftsleitungsmitglieder und von Führungspositionen ergänzt werden sollten. Auch der Schweizer Kodex für Aktiengesellschaften kann ein guter Anknüpfungspunkt sein: Er enthält Empfehlungen zu einer diversen Zusammensetzung des Verwaltungsrates, die zur Gestaltung von PCGKs herangezogen werden können.

5.14 Policy-Thema: Angemessene Vergütung

Folgend stellt Tabelle 14 die Ergebnisse der Analyse der Qualität von PCGKs im Policy-Thema *Angemessene Vergütung* voran.

	n	AR
Anz. Kriterien	-	7,0
Erfüllte Kriterien		2,2
Erfüllungsquote in %	60	31,4
Variationskoeffizient		86,3
Föderale Ebene		
Bund	3	2,0
Kantone/Länder	25	2,4
Städte	32	2,1

Tabelle 14: Qualität PCGKs
Angemessene Vergütung

5.14.1 Wesentliche Unterschiede zwischen PCGKs zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich sowie Handlungsbedarfe

Ein weiteres Policy-Thema, das mit Blick auf aktuelle Debatten an dieser Stelle in den Blick genommen werden soll, ist die angemessene Vergütung (Beal & Astakhova, 2017; Papenfuß & Schmidt, 2021b). Dieses Policy-Thema bilden die 7 Kriterien zu Höhe und Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern im Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse (s. Anlage 1).

Im länderübergreifenden Vergleich erfüllen deutsche und österreichische PCGKs im Durchschnitt 2,9 (41,4%) bzw. 1,7 Kriterien (24,3%). Schweizer PCGKs erfüllen keines der Kriterien, was jedoch ausdrücklich nicht bedeutet, dass sie das Policy-Thema *Angemessene Vergütung* gar nicht ansprechen. Vielmehr entsprechen die Formulierungen in dem Fall nicht präzise genug den veranschaulichten international anerkannten Governance-Standards und erfüllen nicht die veranschaulichten Kriterien des Qualitätsmodells.

Im Vergleich auf Bundesebene erfüllen der deutsche und der österreichische PCGK im Durchschnitt 2 Kriterien (28,6%). Beide PCGKs erfüllen das Kriterium, dass eine nachträgliche Änderung der Ziele oder der Vergleichsparameter ausgeschlossen sein soll. Darüber hinaus erfüllt der österreichische PCGK noch das Kriterium zur Vereinbarung eines Abfindungs-Cap in den Anstellungsverträgen von Geschäftsleitungsmitgliedern. Der deutsche PCGK erfüllt des Weiteren die Kriterien, dass Kriterien zur Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung genannt werden, dass bei der Angemessenheitsbeurteilung das Vergleichsumfeld berücksichtigt werden soll und dass als Bestandteile einer variablen/erfolgsabhängigen Vergütung (1) einmalige und jährlich wiederkehrende an den nachhaltigen Erfolg des Unternehmens gebundene Komponenten, (2) Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung und (3) Komponenten mit Risikocharakter genannt werden.

Im Vergleich der Kantone und Bundesländer zeigen sich vergleichbare Befunde auch für die Länder-PCGKs in Deutschland und Österreich, die im Durchschnitt 4,8 (68,6%) bzw. 1,5 Kriterien (21,4%) erfüllen. Alle 14 Länder-PCGKs nennen mindestens eines der im Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse definierten Kriterien zur Angemessenheitsbeurteilung der

Vergütung. 13 Länder-PCGKs erfüllen noch das Kriterium, dass bei der Angemessenheitsbeurteilung der Vergütung das Vergleichsumfeld berücksichtigt werden soll.

Im Vergleich der Städte erfüllten die 31 untersuchten PCGKs deutscher Städte mit durchschnittlich 2,2 Kriterien (31,4%) etwa die Hälfte der Kriterien, die deutsche PCGKs auf Bundes- und Länderebene erfüllen. Am häufigsten werden von den städtischen PCGKs die gleichen Kriterien erfüllt, die auch von den Länder-PCGKs am häufigsten erfüllt werden. 28 städtische PCGKs nennen Kriterien zur Angemessenheitsbeurteilung der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern und empfehlen, dass bei der Angemessenheitsbeurteilung das Vergleichsumfeld berücksichtigt wird.

5.14.2 Good Practice Beispiele innerhalb der Schweiz und Handlungsperspektiven

Die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Befunde für Deutschland und Österreich belegen die Relevanz des Policy-Themas der angemessenen Vergütung für die Public Corporate Governance. Auch in der Schweiz wird regelmäßig öffentlich darüber diskutiert, wie eine faire und angemessene Vergütung von Führungskräften in öffentlichen Unternehmen aussehen kann. Ein PCGK bietet den Eignern die Möglichkeit, aktiv Einfluss auf die Ausgestaltung der Vergütung von Mitgliedern von Unternehmensorganen zu nehmen und hierfür international anerkannte Governance-Standards transparent zu etablieren. Dies ist wie aufgezeigt auf allen föderalen Ebenen möglich. Die Beispiele aus Deutschland und Österreich können für Schweizer PCGKs als Anknüpfungspunkt dienen, um ihre Regelwerke diesbezüglich zu ergänzen, bspw. indem Kriterien festgelegt werden, anhand derer die Angemessenheit der Vergütung beurteilt werden kann, und indem die Berücksichtigung des Vergleichsumfelds bei der Angemessenheitsbeurteilung vorgesehen wird. Auch der Schweizer Kodex für Aktiengesellschaften kann ein guter Anknüpfungspunkt sein: Er enthält Empfehlungen zur Vergütungsgestaltung, die zur Gestaltung von PCGKs herangezogen werden können.

5.15 Zwischendiskussion der Befunde aus der vergleichenden Analyse von PCGKs in der Schweiz, Deutschland und Österreich

In diesem Abschnitt werden die in den vorangegangenen Abschnitten für die einzelnen Regelungsfelder dargestellten Befunde kurz übergreifend diskutiert. Grundlage für die Diskussion ist der für die Herleitung des Qualitätsmodells zur international vergleichenden Analyse verwendete Theorierahmen der Neuen Institutionenökonomik – Prinzipal-Agent-Theorie, Theorie der Verfügungsrechte und Transaktionskostentheorie – und der Stewardship-Theorie.

Übergreifend deuten die Befunde an, dass viele Eigner aktuell nur sehr wenige international anerkannte Governance-Standards in ihre PCGKs übernommen haben. Aus Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie sind die Governance-Standards, welche die Beziehung zwischen den Eignern und den Geschäftsleitungsmitgliedern der öffentlichen Unternehmen regeln, sehr unterschiedlich ausgestaltet. Während einige Eigner als Prinzipale stärker von einem PCGK zur Verhaltenssteuerung der Geschäftsleitungsmitglieder als Agenten Gebrauch und einen deutlicheren Steuerungs- und Kontrollanspruch geltend machen, verzichten andere Eigner auf diese Möglichkeit. Auffällig ist zudem, dass die Werte für die Verbreitung von Governance-Standards zwischen

den Regelungsfeldern stark divergieren. Der Abbau von Informationsasymmetrien und die Interessenangleichung werden in den PCGKs unterschiedlich stark adressiert und bezüglich der Beobachtbar- und Beurteilbarkeit des Verhaltens der Geschäftsleitungsmitglieder als Agenten zeigen sich sehr unterschiedliche Schwerpunkte und Akzente.

Aus Sicht der Theorie der Verfügungsrechte machen die Eigner nicht umfassend von der Möglichkeit Gebrauch, die Fragmentation der Verfügungsrechte mithilfe von PCGKs aufzuheben bzw. zu mildern. Für die Transaktionskostentheorie ist festzustellen, dass die Potenziale eines PCGK, die mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung verbundenen Transaktionskosten zu reduzieren, noch nicht ausgeschöpft werden. Aus Sicht der Stewardship-Theorie wird noch nicht umfassend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, das Vertrauen zwischen den Eignern und den Geschäftsleitungsmitgliedern öffentlicher Unternehmen durch Governance-Standards zu fördern.

6. Fazit und Perspektiven

Öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen sind von zentraler Relevanz für das demokratische Gemeinwesen und die öffentliche Aufgabenerfüllung sowie ein wichtiger Wettbewerbsfaktor. Good Governance und eine verantwortungsvolle Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen sind für den Staat und die Gesellschaft auf allen föderalen Ebenen von besonderer Bedeutung. Es wird einschlägig und vorherrschend betont, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche und wichtige Beiträge leisten kann. PCGKs spielen in der Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance eine besondere Rolle.

Die länderübergreifenden Befunde der international vergleichenden Qualitätsanalyse von PCGKs zeigen, dass international anerkannte Governance-Standards in den einzelnen Regelungsfeldern (z. B. Aufsichtsorgan, Geschäftsleitung) sehr unterschiedlich verbreitet sind und einschlägige Anforderungen bislang vielerorts noch nicht hinreichend erfüllt werden. Für die Schweizer PCGKs zeigen die Befunde, dass ihre Stärken und Schwächen in unterschiedlichen Regelungsfeldern und Policy-Themen liegen. Kein Schweizer PCGK weist durchgängig eine hohe Verbreitung international anerkannter Governance-Standards auf. Neben der erforderlichen und gebotenen Diskussion um Defizite und Verbesserungsbedarfe sollte dabei stets klar vor Augen bleiben, dass die eingeschlagenen Schritte mit bereits veröffentlichten PCGKs außerordentlich begrüßenswert sind und handelnde Akteure/-innen für die eingeschlagene Vorreiterrolle Lob und Anerkennung verdienen.

Die empirischen Befunde im nationalen und internationalen Vergleich sprechen deutlich dafür, die vorliegenden Schweizer PCGKs auf allen föderalen Ebenen vor dem Hintergrund nationaler und internationaler Entwicklungen in der Public Corporate Governance zu überprüfen und anzupassen bzw. neue PCGKs zu etablieren.

Einige Befunde der Studie zu gravierenden Unterschieden und Defiziten in PCGKs sind auch in der übergreifenden gesellschaftspolitischen Debatte außerordentlich bedeutsam und hilfreich für die Politik- und Organisationsgestaltung. Mit Blick auf Maßnahmen für die Privatwirtschaft und die empirischen Befunde dieser Studie stellt sich die Frage, inwieweit Städte, Kantone bzw.

Bundesländer und Bund in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen die Anforderungen in PCGKs ebenfalls zeitnah etablieren.

In der zukünftigen Forschung sollten aufgrund der erheblichen Forschungslücken u. a. Erklärungsfaktoren für die Einführung und Nichteinführung von PCGKs und für die Qualitätsunterschiede ergründet werden und zudem die Effekte von PCGKs im Vergleich von Gebietskörperschaften mit und ohne PCGK untersucht werden. Hierfür könnten sich neben Interviewstudien vor allem auch regelmäßig großzahlige Befragungen von entsprechenden Akteursgruppen anbieten, um die Entwicklungen und mögliche Trends im Sinne eines Public Corporate Governance Barometers aus verschiedenen Perspektiven regelmäßig im Blick zu behalten.

Übergreifend möchte die Studie für die Schweiz einen Impuls geben, sich noch stärker mit den Erfordernissen und Chancen von PCGKs zu befassen und diese einzuführen bzw. zu evaluieren. Zur Gewährleistung der sich weiter entwickelnden Anforderungen und Nutzung der vielfältigen Chancen ist ein anforderungsgerechter PCGK ein zentrales Thema für alle Gebietskörperschaften mit öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen.

Literaturverzeichnis

- Aguilera, R. V./Cuervo-Cazurra, A. (2004): Codes of Good Governance Worldwide: What is the Trigger?, in: *Organization Studies*, 25 (3), S. 415-443. <https://doi.org/10.1177/0170840604040669>
- Baldwin, R./Martin, C./Martin, L. (2012): *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford.
- Baumann, P. (2020): Wettbewerbsneutralität öffentlicher Unternehmen als Aktiengesellschaften, in: *Aktuelle Juristische Praxis (AJP)*, 7, S. 887-906.
- Beal, B. D./Astakhova, M. (2017): Management and Income Inequality: A Review and Conceptual Framework, in: *Journal of Business Ethics*, 142(1), S. 1-23. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2762-6>
- Bertelsmann Stiftung (2019): *SDG-orientierte Stadtentwicklung: Warum es für deutsche Städte sinnvoll sein kann, sich an der Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit den Zielen für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) zu orientieren, und wie die SDGs vor Ort erfolgreich umgesetzt werden können*, Gütersloh.
- Black, B./de Carvalho, A. G./Khanna, V./Kim, W./Yurtoglu, B. (2017): Corporate Governance Indices and Construct Validity. *Corporate Governance: An International Review*, 25 (6), S. 397-410. <https://doi.org/10.1111/corg.12215>
- Brennan, N. M./Solomon, J. (2008): Corporate Governance, Accountability and Mechanisms of Accountability: An Overview, in: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21, S. 885-906. <http://dx.doi.org/10.1108/09513570810907401>
- Bruton, G. D./Peng, M. W./Ahlstrom, D./Stan, C./Xu, K. (2015): State-Owned Enterprises Around the World as Hybrid Organizations, in: *Academy of Management Perspectives*, 29 (1), S. 92-114. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0069>
- Budäus, D./Hilgers, D. (2009): Public Corporate Governance, in: Hommelhoff, P./Hopt, K. J./von Werder, A. (Hrsg.): *Handbuch Corporate Governance*, Stuttgart.
- Budäus, D./Srocke, I. (2003): Public Corporate Governance Kodex – Ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor, in: Blümle, E.-B./Pernsteiner, H./Purtschert, R./Adeßner, R. C. (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen*, Wien.
- Bundesrat (2020): *Zukunftsfähigkeit des Schweizer Service Public*. Postulat 20.3560; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203560> (Zugriff 12.07.2021)
- Bundesrat (2019): *Expertenbericht zur Corporate Governance: Bundesrat beschliesst Massnahmen*; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75607.html> (Zugriff 12.04.2021)

Bundesrat (2018): Stellungnahme zum Postulat 18.3895. Überprüfung der bestehenden Regeln bezüglich der Rolle des Bundes als Eigner der Post; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183895> (Zugriff 12.04.2021)

Bundesrat (2009): Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats. BBI 2009 2659; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/529/de> (Zugriff 12.04.2021)

Bundesrat (2006): Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht). BBI 2006 8233; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2006/1044/de> (Zugriff 12.04.2021)

Daiser, P. (2018): Corporate Governance öffentlicher Unternehmen, Wiesbaden.

Deutscher Städtetag (2017): Gute Unternehmenssteuerung – Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen; <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/Archiv/steuerung-staedtische-beteiligungen-positionspapier-2017.pdf> (Zugriff 12.07.2021)

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2020): Stellungnahme zu dem am 07. Januar 2020 beschlossenen Entwurf „Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex“ (D-PCGM); www.pcg-musterkodex.de (Zugriff 12.07.2021)

Die Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e7a0bc8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf?download=1> (Zugriff 17.08.2021)

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) (2020): Öffentliche Unternehmen: Risiken für den Staat reduzieren; https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/fachtexte/Stellungnahme_Konferenz_KFIKO_2020.pdf (Zugriff 12.04.2021)

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2021): Corporate Governance des Bundes: Übersicht über die 37 Leitsätze; https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/37%20Leitsätze.pdf.download.pdf/CG_Leitsaetze_d.pdf (Zugriff 12.04.2021)

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2006): Erläuternder Bericht zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates; https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/Erläuternder%20Bericht%20der%20EFV%20vom%2013.9.2006.pdf.download.pdf/Bericht_EFV_d.pdf (Zugriff 14.04.2021)

Europäische Kommission (2021): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2013/34/EU, 2004/109/EG und 2006/43/EG und der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen; <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0189> (Zugriff 17.08.2021)

Europäische Kommission (2016a): State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip031_en_2.pdf (Zugriff 17.08.2021)

- Europäische Kommission (2016b): Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft – Europäische Nachhaltigkeitspolitik, COM/2016/739 final; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:52016DC0739> (Zugriff 17.08.2021)
- Europäische Kommission (2014): Empfehlung der Kommission vom 09. April 2014 zur Qualität der Berichterstattung über die Unternehmensführung („Comply or Explain“), 2014/208/EU; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0208&from=DE> (Zugriff 17.08.2021)
- Expertenkommission D-PCGM (2022): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Hrsg. Ulf Papenfuß/Klaus-Michael Ahrend/Kristin Wagner-Krechlok, in der Fassung vom 14. März 2022. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14710.47688>
- Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) (2018): Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB. BBI 2018 7827; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/2809/de> (Zugriff 14.04.2021)
- Grossi, G./Papenfuß, U./Tremblay, M.-S. (2015): Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises, in: *International Journal of Public Sector Management*, 28 (4/5), S. 274-285. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2015-016>
- Grundeis, J. (2008): Are Managers Agents or Stewards of Their Principals? – Logic, Critique, and Reconciliation of Two Conflicting Theories of Corporate Governance, in: *Journal für Betriebswirtschaft*, 58, S. 141-166. <https://doi.org/10.1007/s11301-008-0038-2>
- Harms, J. (2008): Kontrolle und Kontrolldefizite öffentlicher Unternehmen: Ein Beitrag zur Public Corporate Governance, in: Schaefer, C./Theuvsen, L. (Hrsg.): *Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Baden-Baden.
- Hartmann, S./Zwirner, C. (2015): *Praxiskommentar – Public Corporate Governance Kodex des Bundes: Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung*, Köln.
- Höchner, C. (2020): *Parlamentarische Oberaufsicht über öffentliche Unternehmen des Bundes – Analyse und Folgerungen im Kontext der Aufsicht und Steuerung durch den Bundesrat*, Bern.
- Hofmeister, A. E. (2005): *Public Governance in der Schweiz – Rückblick, heutiger Stand und Ausblick*, in: Ruter, R. X./Sahr, K./Waldersee, G. G. (Hrsg.): *Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*, Wiesbaden.
- Hooghiemstra, R./van Ees, H. (2011): Uniformity as Response to Soft law: Evidence From Compliance and Non-compliance With the Dutch Corporate Governance Code, in: *Regulation & Governance*, 5 (4), S. 480-498. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01118.x>
- Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) (2020): *Service Public stärken. Motion 20.4328*; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204328> (Zugriff 12.04.2021)
- Koop, C./Lodge, M. (2015): What is Regulation? An Interdisciplinary Concept Analysis, in: *Regulation & Governance*, 11 (1), S. 1-14. <http://dx.doi.org/10.1111/rego.12094>

- Leixnering, S./Papenfuß, U. (2016): Public Corporate Governance: Ein analytisches Rahmenkonzept für Steuerung im öffentlichen Sektor, in: Zeitschrift für Organisation, 85 (4), S. 224-228.
- Lienhard A./Rieder, S./Sonderegger, R. W./Ladner A./Höchner, C./Ritz, M./Roose, Z. (2019): Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen, Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV); https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/CorpGov_Gesamtbericht.pdf.download.pdf/B_CorpGov_Gesamtbericht_2019_04_26_d.pdf (Zugriff 12.04.2021)
- Lienhard, A./Wichtermann, J. (2016): Public Corporate Governance, in: Bergmann, A./Giauque, D./Kettiger, D./Lienhard, A./Nagel, E./Ritz, A./Steiner, R. (Hrsg.): Praxishandbuch Public Management, Zürich.
- Lienhard, A. (2009): Grundlagen der Public Corporate Governance, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Bern.
- Luo, Y./Salterio, S. E. (2014): Governance Quality in a „Comply or Explain“ Governance Disclosure Regime, in: Corporate Governance: An International Review, 22 (6), S. 460-481. <https://doi.org/10.1111/corg.12072>
- Meister, U. (2009): Kantone als Konzerne – Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung; <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2001/01/Kantone-als-Konzerne-1.pdf> (Zugriff 12.04.2021)
- Mensi-Klarbach, H./Leixnering, S./Schiffinger, M. (2021): The Carrot or the Stick: Self-Regulation for Gender-Diverse Boards via Codes of Good Governance, in: Journal of Business Ethics, 170 (3), S. 577-593. <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04336-z>
- Mühlenkamp, H. (2006): Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: ZögU Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 29 (4), S. 390-417. <https://doi.org/10.5771/0344-9777-2006-4-390>
- Obermann, J./Velte, P./Gerwanski, J./Kordsachia, O. (2020): Mutualistic Symbiosis?: Combining Theories of Agency and Stewardship Through Behavioural Characteristics, in: Management Research Review, 43 (8), S. 989-1011. <https://doi.org/10.1108/MRR-07-2019-0317>
- OECD (2017): The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises; <https://doi.org/10.1787/9789264280663-en> (Zugriff 12.07.2021)
- OECD (2015): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen; <https://www.oecd.org/publications/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015-9789264251526-de.htm> (Zugriff 12.07.2021)
- Papenfuß, U. (2021): Selbstregulierung mit Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Unternehmensführung, in: Gemeinwirtschaft und Nonprofit-Organisationen. Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl, 44 (1), S. 79-94. <https://doi.org/10.5771/2701-4193>
- Papenfuß, U./Haas, M. (2021): Nutzung des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex in Gebietskörperschaften: Befunde und Zukunftschancen, Friedrichshafen.

-
- Papenfuß U./Schmidt, C. A. (2021a): Understanding Self-Regulation for Political Control and Policymaking: Effects of Governance Mechanisms on Accountability, in: *Governance*, 34 (4), S. 1115-1141. <https://doi.org/10.1111/gove.12549>
- Papenfuß, U./Schmidt, C. A. (2021b): Vergütungsportal öffentliche Unternehmen: Individualbenchmarking zur Vergütung von Top-Managementmitgliedern mit tabellarischen Vergleichsgruppen im Branchen- und Wirtschaftsumfeld, Friedrichshafen. www.pcg-forschungsportal.de/verguetungsportal (Zugriff 17.08.2021)
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Schoneweg, L. (2021): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2021), Friedrichshafen. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.28633.85605>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021a): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards, in: *der moderne staat*. Online Version. <https://doi.org/10.3224/dms.vXIX.01>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021b): Kommunale Beteiligungssteuerung für nachhaltige Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation - Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Softwaregestaltung (K-BIT), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22840.06400/>
- Papenfuß, U. (2020): Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Conceptualization, Challenges and Perspectives for the Public Corporate Governance Field, in: Bernier, L./Bance, P./Florio, M. (Hrsg.): *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, New York.
- Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance, in Veit, S./Reichard, C./Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_29-1
- Papenfuß, U./Keppeler, F. (2018): Öffentlicher Dienst und Personalmanagement der öffentlichen Hand, in: Voigt, R. (Hrsg.): *Handbuch Staat*, Wiesbaden.
- Papenfuss, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden.
- Plazek, M./Papenfuß, U./Schmidt, C. A./Haas, M./Schuster, F. (2021): Wirksame Beteiligungssteuerung mit einem Public Corporate Governance Kodex – Sieben Empfehlungen für die Steuerung von Beteiligungen der öffentlichen Hand und welche Rolle ein PCGK hierbei spielen kann, Berlin/Friedrichshafen. https://www.zu.de/lehrstuehle/pmpp/assets/pdf/Papenfuss-Haas_Nutzung-des-D-PCGM_2021.pdf.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2021a): Deutscher Nachhaltigkeitskodex; <https://www.deutscher-nachhaltigkeitskodex.de/de-DE/Home/DNK/DNK-Overview> (Zugriff 17.08.2021)
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2021b): Stellungnahme des RNE zum Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM); www.pcg-musterkodex.de (Zugriff 17.08.2021)
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2020): Kommunen als zentrale Akteure nachhaltiger Entwicklung; https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2020/11/20201120_RNE_Stellung

nahme_an_den_StS_Ausschuss_fuer_Nachhaltige_Entwicklung_zur_kommunalen-Nachhaltigkeit.pdf (Zugriff 17.08.2021)

Reichard, C./Röber, M. (2019): Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben – Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung, in: Veit, S./Reichard, C/Wever, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_24-1

Richter, M. (2021): Leitbild eines modernen Kommunalen Beteiligungsmanagements – Das Beteiligungsmanagement als Intermediär, Potsdam.

Ruter, R. X./Müller-Marques Berger, T. (2005): Corporate Governance und öffentliche Unternehmen, in: Pfitzer, N./Oser, P. (Hrsg.): Deutscher Corporate Governance Kodex: Ein Handbuch für Entscheidungsträger, Stuttgart.

Schaefer, C./Theuvsen, L. (2008): Public Corporate Governance: Rahmenbedingungen, Instrumente, Wirkungen, in: Schaefer, C./Theuvsen, L. (Hrsg.): Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 36, S. 7-16.

Schedler, K./Müller, R./Sonderegger, R. W. (2016): Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis, Bern.

Schedler, K./Gulde, A./Suter, S. (2007): Corporate Governance öffentlicher Unternehmen. Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen, St. Gallen.

Schürnbrand, J. (2010): Public Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 31 (23), S. 1105-1111.

Seidl, D./Sanderson, P./Roberts, J. (2013): Applying the 'Comply-or-Explain' Principle: Discursive Legitimacy Tactics with Regard to Codes of Corporate Governance, in: Journal of Management and Governance, 17 (3), S. 791-826. <https://doi.org/10.1007/s10997-011-9209-y>

Spennlingwimmer, T. (2017): Der Public Corporate Governance Kodex in öffentlichen Unternehmen, Wiesbaden.

Steiner, R./Saxenhofer, A./Kaiser, C./Raess Brenner, K. (2020): Die Public Corporate Governance der Schweizer Kantone und grösseren Städte – eine empirische Analyse, in: KPM-Schriftenreihe (58), Bern.

Steiner, R./Raess Brenner, K./Saxenhofer, A. (2014): Effects of Public Corporate Governance Guidelines at the Subnational Level in Switzerland, in: Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften, 5 (1), S. 139-161. <http://doi.org/10.5334/ssas.73>

Steiner, R./Finger, M./Huber, E. (2012): Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, in: KPM-Schriftenreihe (46), Bern.

Stöckli, A. (2012): Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – Ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, Bern.

Van Slyke, D. M. (2007): Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 17 (2), S. 157-187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>

-
- Vereinte Nationen (2020): Ziele für Nachhaltige Entwicklung; <https://unric.org/de/17ziele/> (Zugriff 12.07.2021)
- Vereinte Nationen (2016): Neue Urbane Agenda; <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-German.pdf> (Zugriff 17.08.2021)
- Vereinte Nationen (2015): Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development; https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (Zugriff 12.07.2021)
- Vetter, J./Cortesi, J. (2018): Corporate Governance für bundesnahe Unternehmen, in: Die Volkswirtschaft, 91 (5), S. 16-18.
- Vining, A. R./Weimer, D. L. (2016): The Challenges of Fractionalized Property Rights in Public-Private Hybrid Organizations: The Good, the Bad, and the Ugly, in: Regulation & Governance, 10 (2), 161-178. <https://doi.org/10.1111/rego.12086>.
- Von Schnurbein, G./Stöckli, S. (2013): The Codification of Nonprofit-Governance: A Comparative Analysis of Swiss and German Nonprofit Governance Codes, in: Gnan, L./Hinna, A./Montenduro, F. (Hrsg.): Conceptualizing and Researching Governance in Public and Non-Profit Organizations. [http://doi.org/10.1108/S2051-6630\(2013\)1](http://doi.org/10.1108/S2051-6630(2013)1)
- Von Werder, A./Tauliclar, T./Kolat, G. L. (2005): Compliance with the German Corporate Governance Code: An Empirical Analysis of the Compliance Statements by German Listed Companies, in: Corporate Governance: An International Review, 13 (2), S. 178-187. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2005.00416.x>
- Whincop, M. J. (2016): Corporate Governance in Government Corporations, London.
- Weltbank (2020): Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Europe and Central Asia: A Survey; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35011> (Zugriff 12.07.2021)
- Weltbank (2014): Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. Washington, D.C; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390> (Zugriff 12.07.2021)
- Wright, D. M./Siegel, D. S./Keasey, K./Filatotchev, I. (2013): The Oxford Handbook of Corporate Governance. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199642007.001.0001>
- Yoshikawa, T./Rasheed, A. A. (2009): Convergence of Corporate Governance: Critical Review and Future Directions, in: Corporate Governance: An International Review, 17 (3), S. 388-404. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2009.00745.x>
- Zattoni, A./Cuomo, F. (2008): Why Adopt Codes of Good Governance? A Comparison of Institutional and Efficiency Perspectives. Corporate Governance: An International Review, 16 (1), S. 1-15. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2008.00661.x>

Anlagen

Anlage 1 Qualitätsmodell zur international vergleichenden Analyse von PCGKs

I. Eigentümerrolle und Wahrnehmung von Eigentümerrechten	
Eigentümerrolle	
01	Der Public Corporate Governance Kodex (im Folgenden: PCGK) nennt die rechtlichen Voraussetzungen für die Beteiligung an einem Unternehmen durch die Gebietskörperschaft.
02	Die Gebietskörperschaft soll regelmäßig prüfen, ob sie den rechtlichen Voraussetzungen für die Beteiligung an einem Unternehmen entspricht.
03	Als Eigentümerin legt die Gebietskörperschaft den Gegenstand bzw. den Zweck des Unternehmens fest.
04	Als Eigentümerin soll die Gebietskörperschaft auch spezifische Ziele für das Unternehmen festlegen.
05	Das Board soll auf der Grundlage der Unternehmensziele die Unternehmensstrategie entwickeln und den Stand der Strategieumsetzung regelmäßig erörtern. (<i>Es zählt auch:</i> Die Geschäftsleitungsmitglieder sollen ... entwickeln, mit dem Board abstimmen und regelmäßig mit ihm den Stand der Strategieumsetzung erörtern.)
06	Das politisch zuständige Gremium der Gebietskörperschaft (z. B. Parlament, Stadt-/ Gemeinderat, etc.) soll regelmäßig über für die politische Kontrolle der Unternehmensziele des Unternehmens relevanten Aspekte informiert werden.
07	Die Gebietskörperschaft veröffentlicht einen Beteiligungsbericht, in dem sie über die Abgabe der Entsprechenserklärungen durch die Unternehmen sowie über den Umgang mit Empfehlungen für die Eigentümer berichtet, und veröffentlicht ihn auf ihrer Internetseite. (<i>Es zählt auch:</i> Die Gebietskörperschaft veröffentlicht einen Beteiligungsbericht und veröffentlicht ihn auf ihrer Internetseite.)
08	Das politisch zuständige Gremium der Gebietskörperschaft (z. B. Parlament, Stadt-/ Gemeinderat, etc.) soll jährlich über den Beteiligungsbericht beraten.
Gesellschafterversammlung	
09	Die Gebietskörperschaft nimmt ihre Rechte als Eigentümerin in der Gesellschafterversammlung wahr.
10	Der PCGK nennt die Einheit oder Funktion, welche die Gebietskörperschaft in der Gesellschafterversammlung vertritt.
11	Der PCGK nennt die Entscheidungsbefugnisse der Gesellschafterversammlung.
12	Der PCGK legt fest, dass Mitglieder des Boards nicht über die Entlastung des Boards entscheiden dürfen.
Organisationselement Beteiligungsmanagement	
13	Die Gebietskörperschaft soll die für das Beteiligungsmanagement zuständige Stelle (im Folgenden: Beteiligungsmanagement) angemessen personell und materiell ausstatten.
14	Der PCGK nennt mindestens eine der folgenden Aufgaben des Beteiligungsmanagements: (1) Beteiligungsverwaltung; (2) Beteiligungscontrolling; (3) Mandatsbetreuung; (4) Unterstützung der Entscheidungsgremien der Gebietskörperschaft.
15	Das Beteiligungsmanagement soll regelmäßig die Erreichung der Unternehmensziele überprüfen.
16	Die von der Gebietskörperschaft in das Board entsandten Mitglieder sollen die Gebietskörperschaft unter Einhaltung ihrer Verschwiegenheitspflicht regelmäßig über Sachverhalte informieren, die für die Wahrnehmung der Eigentümerrolle relevant sind.
17	Die Gebietskörperschaft soll sich regelmäßig mit dem Board treffen, um den Wirtschaftsplan und den Jahresabschluss abzustimmen.
18	Das Board soll geplante Sponsoringleistungen im Wirtschaftsplan offenlegen.
II. Board	
Grundsätzliches und Aufgaben	
19	Das Board soll sich eine Geschäftsordnung geben.
20	Das Board soll regelmäßig die Effektivität seiner Tätigkeit überprüfen. (<i>Es zählen auch:</i> Das Board soll regelmäßig die Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen. / Das Board führt regelmäßig eine Selbstüberprüfung durch.)
21	Das Board informiert die Eigentümer während des Geschäftsjahres in Form von Zwischenberichten (z. B. Quartalsberichte).
22	Das Board soll auch nicht-finanzielle Leistungsindikatoren zum Gegenstand bzw. Zweck des Unternehmens berichten.
23	Der PCGK nennt eine Frist für die Vorlage der Zwischenberichte (z. B. Quartalsberichte) bei den Gesellschaftern.

24	Das Board soll jährlich im Jahresabschluss oder im Corporate Governance Bericht über die Vergütung seiner Mitglieder berichten (Vergütungsbericht).
Zusammensetzung	
25	Das Board ist so zusammenzusetzen, dass seine Mitglieder insgesamt über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen. <i>(Es zählt auch: Mitglied eines Boards darf nur sein, wer über die ... verfügt.)</i>
26	Der PCGK empfiehlt die Erarbeitung eines Kompetenzprofils.
27	Das Board soll sich zu mindestens 30 Prozent aus Frauen und zu mindestens 30 Prozent aus Männern zusammensetzen.
28	Die Zusammensetzung des Boards soll Diversität widerspiegeln.
29	Dem Board soll mindestens ein externes und unabhängiges Mitglied mit ausgewiesener fachlicher Eignung und/ oder Branchenkenntnissen angehören. <i>(Es zählt auch: Die Anzahl der Mitglieder des Boards, die von der Gebietskörperschaft entsandt werden, soll begrenzt sein.)</i>
30	Dem Board sollen keine Mitglieder angehören, die in einer persönlichen oder geschäftlichen Beziehung zu dem Unternehmen, dessen Organen, einem kontrollierenden Gesellschafter oder einem mit diesem verbundenen Unternehmen stehen, die einen wesentlichen und nicht nur vorübergehenden Interessenkonflikt begründen kann. <i>(Es zählt auch: Dem Board sollen keine Mitglieder angehören, die in einer persönlichen oder geschäftlichen Beziehung zu dem Unternehmen und dessen Organen stehen, ...)</i>
31	Mitglieder des Boards sollen Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten wahrnehmen.
Interessenkonflikte	
32	Die Mitglieder des Boards sind dem Unternehmensinteresse bzw. -zweck verpflichtet und dürfen bei ihren Entscheidungen weder persönliche Interessen verfolgen noch Geschäftschancen für sich nutzen, die dem Unternehmen zustehen.
33	Mitglieder des Boards und Beschäftigte dürfen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit weder für sich noch für andere Personen von Dritten Zuwendungen oder sonstige ungerechtfertigte Vorteile fordern oder annehmen oder Dritten ungerechtfertigte Vorteile gewähren. <i>(Es zählt auch: Geschäftsleitungsmitglieder und Beschäftigte ...)</i>
34	Das Unternehmen soll keine Geschäfte mit Aufsichtsorganmitgliedern oder ihnen nahestehenden Personen ausführen. <i>(Es zählt auch: Geschäfte zwischen dem Unternehmen und Aufsichtsorganmitgliedern oder ihnen nahestehenden Personen sollen branchenüblichen Standards entsprechen und nur mit Zustimmung des Boards als Gesamtgremium ausgeführt werden.)</i>
35	Das Unternehmen soll keine Geschäfte mit Geschäftsleitungsmitgliedern oder ihnen nahestehenden Personen ausführen. <i>(Es zählt auch: Geschäfte zwischen dem Unternehmen und Geschäftsleitungsmitgliedern oder ihnen nahestehenden Personen sollen branchenüblichen Standards entsprechen und nur mit Zustimmung des Boards als Gesamtgremium ausgeführt werden.)</i>
36	Das Unternehmen soll keine Berater- und sonstige Dienstleistungs- und Werkverträge mit einem Mitglied des Boards abschließen oder soll diese nur mit Zustimmung des Boards als Gesamtgremium abschließen.
37	Das Unternehmen soll Mitgliedern des Boards keine Kredite gewähren. <i>(Es zählt auch: Kredite für Mitglieder des Boards sollen nur zu marktüblichen Bedingungen und mit Zustimmung des Boards als Gesamtgremium gewährt werden.)</i>
38	Mitglieder des Boards sollen keine Organfunktion oder Beratungsaufgaben bei wesentlichen Wettbewerbern des Unternehmens ausüben und sollen Nebentätigkeiten dieser Art nur mit Zustimmung des Boards als Gesamtgremium übernehmen.
39	Mitglieder des Boards sollen Interessenskonflikte dem Board offenlegen.
40	Das Board soll in seinem Bericht an die Gesellschafterversammlung über aufgetretene Interessenkonflikte und deren Behandlung informieren.
41	Wesentliche und nicht nur vorübergehende Interessenkonflikte in der Person eines Mitglieds des Boards sollen zur Beendigung des Mandats führen.
Ausschüsse	
42	Das Board soll Ausschüsse bilden.
43	Der Ausschussvorsitz soll regelmäßig an das Board über die Arbeit der Ausschüsse berichten.
44	Das Board soll seinen Ausschüssen keine Entscheidungskompetenzen übertragen.
45	Ehemalige Geschäftsleitungsmitglieder sollen keinen Ausschussvorsitz übernehmen.
46	Der / Die Vorsitzende des Boards (im Folgenden: Board-Vorsitz) soll den Vorsitz des Ausschusses übernehmen, der sich mit den Verträgen der Geschäftsleitungsmitglieder befasst.
47	Das Board soll einen Prüfungsausschuss einrichten.
48	Der PCGK nennt die Aufgaben des Prüfungsausschusses.

49	Vorsitz des Prüfungsausschusses soll nicht der Board-Vorsitz sein und innerhalb der letzten drei Jahre kein Geschäftsleitungsmitglied gewesen sein.
50	Der Vorsitz oder ein Mitglied des Prüfungsausschusses soll über besondere Kenntnisse und Erfahrungen in der Anwendung von Rechnungslegungsgrundsätzen und internen Kontrollverfahren verfügen sowie mit der Abschlussprüfung vertraut sein. (<i>Es zählt auch:</i> ...über Kenntnisse oder Erfahrungen im Bereich der Finanzen und/oder Rechnungslegung verfügen.)
Wahrnehmung des Organmandats	
51	Die Mitglieder des Boards beachten die Regeln ordnungsgemäßer Unternehmensführung. (<i>Es zählt auch:</i> Die Mitglieder des Boards wenden die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Mitglieds des Boards an.)
52	Verletzen die Mitglieder des Boards die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Mitglieds des Boards schuldhaft, so haften sie dem Unternehmen gegenüber auf Schadenersatz. Bei unternehmerischen Entscheidungen liegt keine Pflichtverletzung vor, wenn das Mitglied des Boards vernünftigerweise annehmen durfte, auf der Grundlage angemessener Informationen zum Wohle des Unternehmens zu handeln (Business Judgement Rule).
53	Das Board soll der Gesellschafterversammlung berichten an wie vielen Sitzungen des Boards jedes Mitglied des Boards teilgenommen hat. (<i>Es zählt auch:</i> ... berichten, falls ein Mitglied des Boards in einem Geschäftsjahr an weniger als der Hälfte der Sitzungen des Boards teilgenommen hat.)
54	Die Mitglieder des Boards müssen die Verschwiegenheitspflicht beachten. (<i>Es zählt auch:</i> Die Beachtung der Verschwiegenheitspflicht ist wesentliche Pflicht gegenüber dem Unternehmen und seinen Organen.)
55	Die Mitglieder des Boards stellen sicher, dass von ihnen zur Unterstützung einbezogene Dritte die Verschwiegenheitspflicht in gleicher Weise einhalten.
56	Die Mitglieder des Boards sollen ihr Mandat persönlich ausüben und ihre Aufgabe nicht durch andere wahrnehmen lassen. (<i>Es zählt auch:</i> ... sollen ihr Mandat persönlich ausüben.)
57	Der PCGK legt eine Begrenzung der Anzahl von Board-Mandaten fest, die ein Mitglied des Boards gleichzeitig wahrnehmen darf.
Haftung	
58	Das Unternehmen soll eine D&O-Versicherung für Mitglieder des Boards nur mit Zustimmung der Gesellschafterversammlung abschließen.
59	Schließt das Unternehmen für die Mitglieder des Boards eine D&O-Versicherung ab, soll es einen der Vergütung des jeweiligen Mitglieds des Boards angemessenen Selbstbehalt vereinbaren.
60	Die Entscheidung zum Abschluss einer D&O-Versicherung und die Begründung ihrer Zweckmäßigkeit sollen dokumentiert werden.
II.1 Aufsichtsorganmitglieder	
Grundsätzliches und Aufgaben	
61	Die Aufsichtsorganmitglieder überwachen und beraten die Geschäftsleitungsmitglieder regelmäßig.
62	Der PCGK nennt mindestens einen der folgenden Gegenstände der Überwachung der Geschäftsleitungsmitglieder durch die Aufsichtsorganmitglieder (1) Ordnungsmäßigkeit, Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Entscheidungen der Geschäftsleitungsmitglieder, (2) ob das Unternehmen im Rahmen seiner satzungsgemäßen Aufgaben handelt und die einschlägigen Vorschriften einhält, (3) ob das Unternehmen die Geschäfte mit der Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleitungsmitglieds führt.
63	Von der Gebietskörperschaft entsandte Mitglieder des Boards müssen bei der Ausübung ihres Mandats die Interessen der Gebietskörperschaft und die Beschlüsse des zuständigen politischen Gremiums (z. B. Parlament, Stadt- / Gemeinderat, etc.) berücksichtigen. (<i>Es zählt auch:</i> ... die Interessen der Gebietskörperschaft berücksichtigen.)
Board-Vorsitz	
64	Der Board-Vorsitz koordiniert die Arbeit des Boards, leitet dessen Sitzungen und nimmt dessen Belange nach außen wahr.
65	Der Board-Vorsitz soll vom Vorsitz der Geschäftsleitung (CEO) getrennt sein. (<i>Es zählt auch:</i> Ehemalige Geschäftsleitungsmitglieder sollen nicht den Board-Vorsitz übernehmen.)
Aufwandsentschädigung und Vergütung	
66	Der PCGK nennt mindestens eines der folgenden Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Aufsichtsorganmitgliedern: (1) Wirtschaftliche Lage / Leistung des Unternehmens, (2) Verantwortung und Tätigkeitsumfang der Aufsichtsorganmitglieder, (3) Vorsitz / Stellvertretender Vorsitz des Boards und Vorsitz von / Mitgliedschaft in Ausschüssen.

II.2 Geschäftsleitungsmitglieder	
Grundsätzliches und Aufgaben	
67	Die Geschäftsleitungsmitglieder definieren klare und messbare Zielvorgaben zur Realisierung des Unternehmensgegenstands bzw. -zwecks.
68	Die Geschäftsleitungsmitglieder sollen dafür Sorge tragen, dass die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) bei der Geschäftstätigkeit des Unternehmens berücksichtigt werden und alle zwei Jahre über den Stand ihrer Erreichung berichten.
69	Die Geschäftsleitungsmitglieder sind für die Leitung des Unternehmens verantwortlich und sind dabei an die Unternehmenssatzung gebunden. <i>(Es zählt auch: ... den Unternehmensgegenstand / -zweck gebunden.)</i>
70	Sofern dies rechtlich möglich ist, sollen Weisungen der Gesellschafterversammlung an die Geschäftsleitungsmitglieder nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen.
71	Die Geschäftsleitungsmitglieder sollen eine gleichstellungsfördernde, tolerante und diskriminierungsfreie Kultur im Unternehmen mit gleichen Entwicklungschancen ohne Ansehung der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität gewährleisten. <i>(Es zählt auch: Beschäftigte dürfen nicht aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Alters oder ihrer sexuellen Identität diskriminiert werden.)</i>
72	Die Geschäftsleitungsmitglieder sollen für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb der Geschäftsleitung Zielgrößen festlegen.
73	Die Geschäftsleitungsmitglieder sollen bei der Besetzung von Führungspositionen im Unternehmen auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken. <i>(Es zählen auch: ... auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken. / Das Ziel ist eine paritätische Besetzung von Frauen in Führungspositionen im Unternehmen.)</i>
Bestellung und Anstellung	
74	Das Board bestellt und entlässt die Geschäftsleitungsmitglieder. <i>(Es zählt auch: Die Gesellschafterversammlung ...)</i>
75	Die Geschäftsleitungsmitglieder sollen im Wege eines transparenten Auswahlverfahrens mit dem Ziel der Auswahl von geeigneten Personen, die über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben als Geschäftsleitungsmitglied erforderlichen Qualifikationen verfügen, gewonnen werden. <i>(Es zählt auch: Das Auswahlverfahren für Geschäftsleitungsmitglieder soll darauf zielen, die / den fähigste/-n Kandidatin / Kandidaten auszuwählen.)</i>
76	Der PCGK legt die Zuständigkeiten für die Ausarbeitung der Beschäftigungsbedingungen für Geschäftsleitungsmitglieder fest.
77	Das Board soll für eine langfristige Nachfolgeplanung der Geschäftsleitungsmitglieder und der Führungspositionen sorgen. <i>(Es zählt auch: ... Nachfolgeplanung der Geschäftsleitungsmitglieder sorgen.)</i>
78	Das Board soll bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitungsmitglieder auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken. <i>(Es zählen auch: ...auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken. / Das Ziel ist eine paritätische Besetzung von Frauen als Geschäftsleitungsmitglieder.)</i>
79	Die Erstbestellung von Geschäftsleitungsmitgliedern soll für längstens drei Jahre erfolgen. <i>(Es zählt auch: ... für längstens fünf Jahre...)</i>
80	Der PCGK nennt den frühesten Zeitpunkt, zu dem die Entscheidung über die Wiederbestellung eines Geschäftsleitungsmitglieds getroffen werden darf.
Vergütung	
81	Der PCGK legt die Zuständigkeiten für die Festlegung der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder fest.
82	Der PCGK regelt, ob die Vergütung eines Geschäftsleitungsmitglieds neben fixen auch variable / erfolgsbezogene Bestandteile enthalten darf.
83	Bei der Neu- oder Wiederbestellung und bei Änderungen des Anstellungsvertrags von Geschäftsleitungsmitgliedern soll das Board für eine vertragliche Zustimmungserklärung dieser Mitglieder zur Offenlegung ihrer Vergütung Sorge tragen. <i>(Es zählt auch: Bei der Neu- oder Wiederbestellung von Geschäftsleitungsmitgliedern ...)</i>
Höhe und Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern	
84	Der PCGK nennt mindestens eines der folgenden Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern: (1) Aufgaben des Geschäftsleitungsmitglieds, (2) persönliche Leistung des Geschäftsleitungsmitglieds, (3) wirtschaftliche Lage / Leistung / Zukunftsaussichten des Unternehmens, (4) Beiträge zur Altersversorgung und sonstige Versorgungszuschläge.
85	Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern soll das Vergleichsumfeld berücksichtigt werden.
86	Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern soll auch Vergütungsstruktur, die ansonsten in dem Unternehmen gilt, berücksichtigt werden.

87	Bei Abschluss von Anstellungsverträgen mit Geschäftsleitungsmitgliedern soll vereinbart werden, dass Zahlungen an ein Geschäftsleitungsmitglied bei vorzeitiger Beendigung dieser Tätigkeit ohne wichtigen Grund einschließlich Nebenleistungen den Wert von zwei Jahresvergütungen nicht überschreiten (Abfindungs-Cap) und nicht mehr als die Restlaufzeit des Anstellungsvertrags vergüten.
88	Der PCGK nennt die folgenden Bestandteile einer variablen / erfolgsabhängigen Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern: (1) einmalige und jährlich wiederkehrende an den nachhaltigen Erfolg des Unternehmens gebundene Komponenten, (2) Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, (3) Komponenten mit Risikocharakter.
89	Für außerordentliche, nicht vorhergesehene Entwicklungen soll eine Begrenzungsmöglichkeit der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern vereinbart werden.
90	Der PCGK empfiehlt, dass eine nachträgliche Änderung der Ziele oder der Vergleichsparameter ausgeschlossen sein soll.
III. Risikomanagement, interne Revision und Compliance-Management	
91	Das Board soll für ein angemessenes Risikomanagement und Risikocontrolling im Unternehmen sorgen. <i>(Es zählt auch: ... für ein angemessenes Risikomanagement im Unternehmen sorgen.)</i>
92	Das Board soll für ein wirksames internes Revisions-/ Kontrollsystem im Unternehmen sorgen.
93	Das Board soll die interne Revision als unabhängige Stelle einrichten.
94	Das Board kann der internen Revision Prüfaufträge erteilen.
95	Die Prüfungsaufträge an die interne Revision sollen schriftlich erteilt werden.
96	Die Leitung der internen Revision soll mindestens einmal jährlich dem Board berichten. <i>(Es zählt auch: Die interne Revision ist dem Board zum Bericht verpflichtet.)</i>
97	Das Board sorgt für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien und wirkt auch auf deren wirksame Beachtung durch die Konzernunternehmen hin (Compliance). <i>(Es zählt auch: Die Geschäftsleitungsmitglieder ...)</i>
98	Das Board soll für Compliance-Management-System sorgen und im Jahresabschluss oder im Corporate Governance Bericht erklären, dass ein solches System eingerichtet wurde und betrieben wird und dessen Grundzüge offenlegen. <i>(Es zählt auch: ... soll für ein Compliance-Management-System sorgen und dessen Grundzüge offenlegen.)</i>
99	Das Board muss Beschäftigten und Dritten die Möglichkeit einräumen, geschützt und anonym Hinweise auf Rechtsverstöße geben zu können. <i>(Es zählt auch: ... soll Beschäftigten die Möglichkeit einräumen ...)</i>
IV. Rechnungslegung und Jahresabschluss	
Erstellung und Veröffentlichung des Jahresabschlusses	
100	Das Board soll den Jahresabschluss aufstellen, unterzeichnen und einer externen Prüfung unterziehen.
101	Die Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses sollen sich an denselben Rechnungslegungs- und Prüfungsvorschriften orientieren, die für börsennotierte Unternehmen gelten.
102	Der PCGK legt einen Zeitraum nach dem Ende des Geschäftsjahres fest, innerhalb dessen der Jahresabschluss von der Gesellschafterversammlung verabschiedet werden soll.
Offenlegung im Jahresabschluss	
103	Das Unternehmen soll im Jahresabschluss nicht-finanzielle Leistungsindikatoren berichten, die für den Gegenstand bzw. Zweck und die Geschäftstätigkeit des Unternehmens von Bedeutung sind.
104	Das Unternehmen soll im Jahresabschluss eine Liste von Drittunternehmen offenlegen, an denen es eine Beteiligung von für das Unternehmen nicht untergeordneter Bedeutung hält.
105	Das Unternehmen soll im Jahresabschluss offenlegen, welche Sponsoringleistungen an welche Organisationen geflossen sind.
106	Das Unternehmen soll im Jahresabschluss Beziehungen zu Gesellschaftern erläutern, die im Sinne der anwendbaren Rechnungslegungsvorschriften als nahestehende Personen zu qualifizieren sind.
107	Das Unternehmen soll Informationen darüber offenlegen, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb der Geschäftsleitung erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen machen. <i>(Es zählt auch: ... soll Informationen darüber offenlegen, ob die festgelegten Zielgrößen ... erreicht wurden.)</i>

Offenlegung der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder	
108	Der PCGK empfiehlt die Offenlegung der Gesamtvergütung der Geschäftsleitungsmitglieder im Beteiligungsbericht.
109	Der PCGK empfiehlt die Offenlegung der Gesamtvergütung der Geschäftsleitungsmitglieder im Vergütungsbericht im Jahresabschluss. (<i>Es zählt auch:</i> ... im Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht.)
110	Der PCGK empfiehlt die personenbezogene Offenlegung der Gesamtvergütung der Geschäftsleitungsmitglieder im Vergütungsbericht im Jahresabschluss. (<i>Es zählt auch:</i> ... im Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht.)
111	Der PCGK empfiehlt die personenbezogene Offenlegung der fixen / erfolgsunabhängigen Komponenten der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder im Vergütungsbericht im Jahresabschluss (<i>Es zählt auch:</i> ... im Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht.)
112	Der PCGK empfiehlt die personenbezogene Offenlegung der variablen / erfolgsbezogenen Komponenten der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder im Vergütungsbericht im Jahresabschluss (<i>Es zählt auch:</i> ... im Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht.)
113	Der PCGK empfiehlt die personenbezogene Offenlegung der Aufwendungen zur Altersversorgung für die Geschäftsleitungsmitglieder im Vergütungsbericht im Jahresabschluss. (<i>Es zählt auch:</i> ... im Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht.)
114	Der PCGK empfiehlt die personenbezogene Offenlegung der Nebenleistungen für die Geschäftsleitungsmitglieder im Vergütungsbericht im Jahresabschluss. (<i>Es zählt auch:</i> ... im Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht.)
Offenlegung der Vergütung der Aufsichtsorganmitglieder	
115	Der PCGK empfiehlt die Offenlegung der Gesamtvergütung der Aufsichtsorganmitglieder im Beteiligungsbericht.
116	Der PCGK empfiehlt die Offenlegung der Gesamtvergütung der Aufsichtsorganmitglieder im Vergütungsbericht im Jahresabschluss. (<i>Es zählt auch:</i> ... im Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht.)
117	Der PCGK empfiehlt die personenbezogene Offenlegung der Gesamtvergütung der Aufsichtsorganmitglieder im Vergütungsbericht im Jahresabschluss. (<i>Es zählt auch:</i> ... im Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht.)
118	Der PCGK empfiehlt die personenbezogene Offenlegung der Gesamtvergütung der Aufsichtsorganmitglieder nach Bestandteilen im Jahresabschluss. (<i>Es zählt auch:</i> ... im Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht.)
119	Der PCGK empfiehlt die personenbezogene Offenlegung der gewährten Vorteile für persönlich erbrachte Leistungen der Aufsichtsorganmitglieder, insbesondere Beratungs- und Vermittlungsleistungen, im Vergütungsbericht im Jahresabschluss. (<i>Es zählt auch:</i> ... im Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht.)
V. Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle	
Abschlussprüfung	
120	Die Gesellschafterversammlung wählt das Wirtschaftsprüfungsunternehmen (WU). (<i>Es zählt auch:</i> ... ernennt ...)
121	Das Board erteilt dem WU den Prüfungsauftrag. (<i>Es zählt auch:</i> Die Gesellschafterversammlung ...)
122	Das vorgesehene WU soll eine Erklärung abgeben, ob und ggf. welche geschäftlichen, finanziellen, persönlichen oder sonstigen Beziehungen zwischen dem WU, seinen Organen und Prüfungsleitern/-innen einerseits und dem Unternehmen und seinen Organmitgliedern andererseits bestehen, die Zweifel an seiner Unabhängigkeit begründen können. Die Erklärung soll sich auch darauf erstrecken, in welchem Umfang im vorausgegangenen Geschäftsjahr andere Leistungen für das Unternehmen, insbesondere auf dem Beratungssektor, erbracht wurden bzw. für das folgende Jahr vertraglich vereinbart sind.
123	Das Board soll mit dem WU vereinbaren, dass der Vorsitz des Board bzw. des Prüfungsausschusses über während der Prüfung auftretende mögliche Ausschluss- oder Befangenheitsgründe unverzüglich unterrichtet wird, soweit diese nicht umgehend beseitigt werden können.
124	Ein WU, das den Jahresabschluss eines Unternehmens prüft, soll nicht gleichzeitig mit Beratungsaufträgen für dasselbe Unternehmen beauftragt werden. (<i>Es zählt auch:</i> ... soll mit Beratungsaufträgen nur mit Zustimmung des Board als Gesamtgremium beauftragt werden.)
125	Der PCGK empfiehlt, das WU nach der Prüfung von fünf aufeinanderfolgenden Jahresabschlüssen eines Unternehmens zu wechseln.
126	Der PCGK empfiehlt, den Prüfungsauftrag öffentlich auszuschreiben.
127	Das Board soll mit dem WU vereinbaren, dass dieses dem Prüfungsausschuss über alle für die Aufgaben des Boards wesentlichen Feststellungen und Vorkommnisse unverzüglich berichten, die bei der Durchführung der Abschlussprüfung zu seiner Kenntnis gelangen.
128	Die Abschlussprüfung soll auch die Prüfung der Entsprechenserklärung umfassen, ob diese abgegeben und veröffentlicht wurde.
129	Das Board soll mit dem WU vereinbaren, dass dieses den Prüfungsausschuss informiert bzw. im Prüfungsbericht vermerken, wenn es bei der Durchführung der Abschlussprüfung Tatsachen feststellt, die eine Unrichtigkeit der Entsprechenserklärung ergeben. (<i>Es zählt auch:</i> ... das Board informiert ...)

130	Das WU soll an der Beratung des Board über den Jahresabschluss teilnehmen und über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung berichten.
131	Das Board soll dem Beteiligungsmanagement der Gebietskörperschaft den Managementletter zuleiten.
132	Die Abschlussprüfung soll auch eine Prüfung des Vergütungsberichts daraufhin umfassen, ob die Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern mit den Anstellungsverträgen übereinstimmt. <i>(Es zählt auch: ... Prüfung und Bestätigung der ordnungsgemäßen Umsetzung des Vergütungssystems für Geschäftsleitungsmitglieder.)</i>
Öffentliche Finanzkontrolle	
133	Der PCGK nennt die Prüfungsrechte der Behörden der öffentlichen Finanzkontrolle.
VI. Transparenz und Offenlegung auf der Unternehmenshomepage	
134	Informationen des Unternehmens sollen auch über dessen Homepage zugänglich sein.
135	Die Unternehmenssatzung soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
136	Der Jahresabschluss soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
137	Die Geschäftsordnung des Boards soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
138	Angaben über Aufsichtsorganmitglieder, ihre Namen, und Funktionen sowie Verantwortlichkeiten als Mitglieder des Boards sollen auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
139	Angaben über Geschäftsleitungsmitglieder und ihre jeweilige berufliche Karriere sollen auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
VII. Geltungsbereich	
140	Der PCGK gilt für alle Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gebietskörperschaft unmittelbar mehrheitlich beteiligt ist.
141	Der PCGK gilt für Unternehmen, an denen die Gebietskörperschaft mehrheitlich mittelbar mehrheitlich beteiligt (z. B. Tochterunternehmen von Unternehmen im Eigentum der Gebietskörperschaft.)
142	Der PCGK gilt für Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht der Gebietskörperschaft unterstehen.
143	Unternehmen, an denen die Gebietskörperschaft eine Minderheitsbeteiligung hält, wird die Anwendung des PCGK empfohlen.
VIII. Comply-or-explain Prinzip und Entsprechenserklärung	
144	Das Board berichtet jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens / veröffentlicht eine jährliche Entsprechenserklärung.
145	Die Entsprechenserklärung / der Corporate Governance Bericht wird in der Unternehmenssatzung oder durch einen Beschluss der Gesellschafterversammlung verankert.
146	Das Board erklärt jährlich, dass den Empfehlungen des PCGK entsprochen wurde und wird.
147	Das Board erklärt jährlich, welchen Empfehlungen des PCGK nicht entsprochen wurde bzw. wird und warum nicht. <i>(Es zählt auch: Das Unternehmen kann von den Empfehlungen abweichen, ist dann aber verpflichtet, dies jährlich offenzulegen und zu begründen. / Wenn von Empfehlungen abgewichen wird, ist dies nachvollziehbar zu begründen.)</i>
148	Die Entsprechenserklärung / der Corporate Governance Bericht soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
149	Die Entsprechenserklärung / der Corporate Governance Bericht soll auf der Unternehmenshomepage dauerhaft öffentlich zugänglich sein. <i>(Es zählt auch: Frühere Entsprechenserklärungen / Corporate Governance Berichte sollen auf der Unternehmenshomepage für mindestens fünf Jahre zugänglich sein.)</i>
IX. Überprüfung und Anpassung	
150	Der PCGK soll regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst werden. <i>(Es zählt auch: ... regelmäßig überprüft werden.)</i>
Policy-Thema Diversität	
27	Das Board soll sich zu mindestens 30 Prozent aus Frauen und zu mindestens 30 Prozent aus Männern zusammensetzen.
28	Die Zusammensetzung des Boards soll Diversität widerspiegeln.
71	Die Geschäftsleitungsmitglieder sollen eine gleichstellungsfördernde, tolerante und diskriminierungsfreie Kultur im Unternehmen mit gleichen Entwicklungschancen ohne Ansehung der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität gewährleisten. <i>(Es zählt auch: Beschäftigte dürfen nicht aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Alters oder ihrer sexuellen Identität diskriminiert werden.)</i>
72	Die Geschäftsleitungsmitglieder sollen für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb der Geschäftsleitung Zielgrößen festlegen.

73	Die Geschäftsleitungsmitglieder sollen bei der Besetzung von Führungspositionen im Unternehmen auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken. (<i>Es zählen auch:</i> ... auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken. / Das Ziel ist eine paritätische Besetzung von Frauen in Führungspositionen im Unternehmen.)
78	Das Board soll bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitungsmitglieder auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken. (<i>Es zählen auch:</i> ...auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken. / Das Ziel ist eine paritätische Besetzung von Frauen als Geschäftsleitungsmitglieder.)
107	Das Unternehmen soll Informationen darüber offenlegen, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb der Geschäftsleitung erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen machen. (<i>Es zählt auch:</i> ... soll Informationen darüber offenlegen, ob die festgelegten Zielgrößen ... erreicht wurden.)
Policy-Thema Angemessene Vergütung	
84	Der PCGK nennt mindestens eines der folgenden Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern: (1) Aufgaben des Geschäftsleitungsmitglieds, (2) persönliche Leistung des Geschäftsleitungsmitglieds, (3) wirtschaftliche Lage / Leistung / Zukunftsaussichten des Unternehmens, (4) Beiträge zur Altersversorgung und sonstige Versorgungszuschläge.
85	Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern soll das Vergleichsumfeld berücksichtigt werden.
86	Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern soll auch Vergütungsstruktur, die ansonsten in dem Unternehmen gilt, berücksichtigt werden.
87	Bei Abschluss von Anstellungsverträgen mit Geschäftsleitungsmitgliedern soll vereinbart werden, dass Zahlungen an ein Geschäftsleitungsmitglied bei vorzeitiger Beendigung dieser Tätigkeit ohne wichtigen Grund einschließlich Nebenleistungen den Wert von zwei Jahresvergütungen nicht überschreiten (Abfindungs-Cap) und nicht mehr als die Restlaufzeit des Anstellungsvertrags vergüten.
88	Der PCGK nennt die folgenden Bestandteile einer variablen / erfolgsabhängigen Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern: (1) einmalige und jährlich wiederkehrende an den nachhaltigen Erfolg des Unternehmens gebundene Komponenten, (2) Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, (3) Komponenten mit Risikocharakter.
89	Für außerordentliche, nicht vorhergesehene Entwicklungen soll eine Begrenzungsmöglichkeit der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern vereinbart werden.
90	Der PCGK empfiehlt, dass eine nachträgliche Änderung der Ziele oder der Vergleichsparameter ausgeschlossen sein soll.

Anlage 2 Gesamtübersicht der Qualitätsanalyse für einzelne PCGKs

In der folgenden Tabelle wird in dieser Studie bei den folgend veranschaulichten Ergebnissen der Qualitätsanalyse für einzelne PCGKs auf die Nennung der Namen der einzelnen Gebietskörperschaften verzichtet, um eine strukturelle Auseinandersetzung mit den Befunden zu fördern.

Abkürzungen für Regelungsfelder: Eigentümerrolle und Wahrnehmung von Eigentümerrechten (EG); Board (BD); Aufsichtsorganmitglieder (BD-AO); Geschäftsleitungsmitglieder (BD-GL); Risikomanagement, interne Revision und Compliance Management (RM); Rechnungslegung und Jahresabschluss (RL); Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle (AP); Transparenz und Offenlegung auf der Unternehmenshomepage (TR); Geltungsbereich (GB); Comply-or-explain Prinzip und Entsprechenserklärung (CE); Überprüfung und Anpassung (ÜP). Abkürzungen für Policy-Themen: Diversität (DI); Angemessene Vergütung (AV). Zusätzlich zu den Regelungsfeldern werden einzelne Kriterien Policy-Themen zugeordnet; die Werte für Policy-Themen werden quer über die Regelungsfelder hinweg erhoben und daher nicht zur Gesamtpunktzahl aufaddiert.

	Ge- samt	EG	BD	BD- AO	BD- GL	RM	RL	AP	TR	GB	CE	ÜP	DI	AV
Anzahl Kriterien	150	18	42	6	24	9	20	14	6	4	6	1	7	7
Österreich														
AT 01	63	3	23	4	5	2	12	8	2	0	4	0	1	2
AT 02	48	3	23	1	6	2	2	5	1	2	3	0	0	1
AT 03	44	3	17	4	6	2	5	1	1	1	4	0	0	2
Deutschland														
DE 01	70	3	24	1	14	2	9	8	2	2	4	1	3	4
DE 02	74	4	16	5	12	2	13	12	0	3	6	1	2	3
DE 03	60	0	26	1	10	2	11	6	1	1	2	0	1	5
DE 04	85	10	27	3	14	3	10	10	2	3	3	0	1	6
DE 05	76	6	22	4	13	4	9	8	2	2	5	1	0	6
DE 06	82	3	27	4	15	4	10	9	3	2	5	0	2	5
DE 07	86	4	25	5	14	2	14	9	2	4	6	1	0	7
DE 08	76	5	30	3	11	2	4	10	0	4	6	1	2	6
DE 09	72	4	17	5	12	2	13	11	1	3	4	0	2	3
DE 10	43	4	16	4	7	2	2	3	0	4	0	1	0	2
DE 11	71	5	20	2	14	1	10	8	2	2	6	1	2	5
DE 12	78	4	27	4	12	2	13	8	2	2	4	0	2	5
DE 13	76	7	24	3	12	1	13	9	0	3	4	0	1	5
DE 14	50	6	17	3	6	3	2	8	0	3	2	0	1	2
DE 15	48	7	14	3	5	2	11	2	0	1	2	1	0	2
DE 16	58	7	18	4	7	2	5	12	0	1	2	0	0	3
DE 17	43	0	17	0	8	2	8	3	0	2	3	0	2	0
DE 18	49	9	18	3	5	2	5	1	0	4	2	0	0	2

	Ge- samt	EG	BD	BD- AO	BD- GL	RM	RL	AP	TR	GB	CE	ÜP	DI	AV
DE 19	42	7	15	3	4	2	5	2	0	2	2	0	0	2
DE 20	47	6	16	3	7	2	10	1	0	1	1	0	2	3
DE 21	50	6	19	3	9	3	3	2	0	3	2	0	0	2
DE 22	46	5	16	3	8	1	1	8	0	2	2	0	0	3
DE 23	56	7	20	2	10	2	3	6	0	3	2	1	0	5
DE 24	43	6	17	3	8	2	3	2	0	1	1	0	0	2
DE 25	37	5	12	1	6	1	1	4	0	3	4	0	1	2
DE 26	46	7	16	3	7	2	5	2	0	2	2	0	0	2
DE 27	93	9	25	3	13	8	9	13	5	4	4	0	5	5
DE 28	62	7	22	4	9	2	8	7	0	1	1	1	0	3
DE 29	31	4	13	1	5	1	0	4	0	0	3	0	1	0
DE 30	30	5	9	2	3	1	1	6	0	1	2	0	0	0
DE 31	65	11	17	2	7	5	7	9	0	4	3	0	2	2
DE 32	39	5	11	4	6	2	7	1	0	0	2	1	0	0
DE 33	43	5	14	3	7	3	5	3	0	2	1	0	0	2
DE 34	51	8	16	2	8	3	8	2	0	2	2	0	0	2
DE 35	47	5	18	5	10	2	2	3	0	0	1	1	0	2
DE 36	41	7	13	2	5	2	3	4	0	3	2	0	0	2
DE 37	39	8	11	3	4	2	1	3	1	3	3	0	0	2
DE 38	65	12	21	3	13	3	2	10	0	0	1	0	0	4
DE 39	63	9	19	3	7	2	10	9	0	2	2	0	0	2
DE 40	65	5	24	3	6	3	7	10	1	2	3	1	0	3
DE 41	42	5	14	2	4	2	9	2	0	2	2	0	0	2
DE 42	63	8	17	3	7	3	11	10	0	2	2	0	0	3
DE 43	48	11	9	2	9	2	3	5	0	3	3	1	2	2
DE 44	49	8	11	4	8	2	7	3	0	3	2	1	3	1

	Ge- samt	EG	BD	BD- AO	BD- GL	RM	RL	AP	TR	GB	CE	ÜP	DI	AV
Schweiz														
CH 01	7	1	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CH 02	28	7	12	2	1	2	3	0	0	0	0	1	1	0
CH 03	27	6	8	3	2	2	4	1	0	0	0	1	1	0
CH 04	8	3	2	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
CH 05	4	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
CH 06	4	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CH 07	8	3	2	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
CH 08	6	1	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CH 09	15	5	2	1	1	3	1	2	0	0	0	0	0	0
CH 10	8	2	3	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
CH 11	17	3	8	2	0	1	0	0	0	0	2	1	0	0
CH 12	9	6	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
CH 13	11	3	1	1	1	1	2	0	0	1	0	1	1	0