

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Corporate Governance – Die Relevanz der Kodizes
für öffentliche und private Unternehmen“

Verfasst von

Nils Dorn, Bakk.

angestrebter akademischer Grad

Master of Science (MSc)

Wien, 2015

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A 066 915
Masterstudium Betriebswirtschaft
Ao. Univ.-Prof. Dr. Jörg Borrmann

Ich versichere, dass ich die Masterarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe. Sämtliche aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommene Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Datum

Unterschrift

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit jeweils nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist dabei jeweils mit eingeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Begriffe und Abgrenzungen	3
2.1. Definition Corporate Governance.....	3
2.2. Abgrenzung Unternehmen in öffentlicher und privater Hand	7
3. Unterschiede zwischen privaten und sich in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmen	9
3.1. Sektoren, in denen in öffentlicher und in primär öffentlicher Hand befindliche Unternehmen vorherrschend sind	9
3.2. Ziele	13
3.2.1. Ziele des Managements	13
3.2.2. Ziele des Aufsichtsrats beziehungsweise des Überwachungsorgans	16
3.2.3. Resultat	18
3.3. Insolvenzrisiko	19
3.4. Einfluss politischer Akteure.....	20
3.5. Anreize zur effizienten Unternehmensführung	24
3.5.1. Kapitalmarkt	24
3.5.2. Arbeitsmarkt	26
4. Corporate-Governance-Kodizes	29
4.1. Erklärungen für die Existenz von Corporate-Governance-Kodizes	29
4.2. Ziele eines Corporate-Governance-Kodex	31
4.2.1. Unternehmen in privater Hand	31
4.2.2. Unternehmen in öffentlicher Hand.....	31

4.3. Nutzen eines Corporate-Governance-Kodex.....	32
4.3.1. Unternehmen in privater Hand.....	32
4.3.2. Unternehmen in öffentlicher Hand	33
4.4. Kosten eines Corporate-Governance-Kodex.....	34
5. Corporate Governance in Österreich	39
5.1. Entwicklung von Corporate Governance für private Unternehmen.....	39
5.2. Entwicklung von Corporate Governance für öffentliche Unternehmen....	41
5.3. Vergleich der aktuellen Regelungen der Corporate-Governance-Kodizes für öffentliche und private Unternehmen	43
6. Analyse	49
6.1. Wie ist die Existenz von Corporate-Governance-Kodizes zu beurteilen? 49	
6.2. Gründe für die Einführung eines Kodex für öffentliche Unternehmen.....	52
6.3. Konfliktfelder und Problemfelder von Kodizes für öffentliche Unternehmen.....	53
6.3.1. Politik	53
6.3.2. Änderungen der Rahmenbedingungen	60
6.4. Sinnhaftigkeit beziehungsweise Relevanz der Existenz von Kodizes für private und öffentliche Unternehmen.....	66
6.4.1. Charakteristika von öffentlichen und privaten Unternehmen und deren Einfluss auf die Sinnhaftigkeit beziehungsweise Relevanz eines Kodex für öffentliche Unternehmen	66
6.4.2. Weitere Fragestellungen zur Sinnhaftigkeit beziehungsweise Relevanz eines Kodex für öffentliche Unternehmen	72
6.4.3. Relevanz der Eigenständigkeit eines Kodex für öffentliche Unternehmen	74
6.5. Ausblick.....	75
7. Conclusio.....	77

8. Quellenverzeichnis	81
9. Appendix.....	91
9.1. Abstract (deutsch).....	91
9.2. Abstract (englisch).....	92
9.3. Lebenslauf	93

1. Einleitung

Corporate Governance ist seit Beginn des 21. Jahrhunderts ein Thema, das die Handlungsweisen von Unternehmen beeinflusst. Durch das Erschaffen sogenannter Corporate-Governance-Kodizes, denen sich etwa Unternehmen unterwerfen müssen, wenn deren Aktien an bestimmten Börsen gehandelt werden, werden mehrere Zwecke und Ziele verfolgt. Als Beispiele können hier die Stärkung der Rechte von Minderheitsaktionären sowie das grundsätzliche Ziel, die Transparenz eines Unternehmens zu erhöhen, genannt werden. Der Trend, solche Regeln aufzustellen, geht nicht an Unternehmen der öffentlichen Hand vorbei, und so wurden in den letzten Jahren auch Corporate-Governance-Kodizes für Unternehmen der öffentlichen Hand entwickelt. Unternehmen, die im Eigentum der öffentlichen Hand stehen spielen eine wesentliche Rolle im Wirtschaftsleben. Zudem ist jeder einzelne Bürger Anteilseigner von öffentlichen Unternehmen, insofern sollte es im Interesse der Bürger sein die Transparenz öffentlicher Unternehmen zu erhöhen. Daher ist es von Bedeutung, sich auch mit Fragen der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen auseinanderzusetzen und Corporate Governance nicht ausschließlich auf den privaten Bereich zu beschränken.

Ziel dieser Arbeit ist es zu analysieren, worin die Unterschiede der Corporate-Governance-Kodizes zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen liegen und was die Motive dafür sind, unterschiedliche Corporate-Governance-Kodizes zu erstellen. Weiters soll untersucht werden, ob ein Corporate-Governance-Kodex für Unternehmen, die sich in privater Hand befinden, und Unternehmen, die sich in öffentlicher Hand befinden, gleich wichtig ist, oder ob die Existenz eines Corporate-Governance-Kodex für eine der beiden Unternehmensarten von höherer Bedeutung ist.

Abschnitt 2 befasst sich zunächst mit Begriffserklärungen sowie mit der zuvor bereits erwähnten Abgrenzung von öffentlichen und privaten Unternehmen. Den Abgrenzungen folgt eine Beschreibung der Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen. Dies geschieht in mehreren Dimensionen, wie etwa durch die Beschreibung von Sektoren, in denen öffentliche Unternehmen vorherrschend

sind, zum Beispiel im Bereich Infrastruktur oder aber auch durch die Darstellung verschiedenen Zielsetzungen der beiden Typen von Unternehmen. Weiters wird das Insolvenzrisiko von privaten und öffentlichen Unternehmen thematisiert. Zudem soll auch die Rolle der politischen Akteure und deren Einfluss analysiert werden. Außerdem wird auf die Anreizwirkung für eine effiziente Unternehmensführung eingegangen.

Der vierte Abschnitt dieser Arbeit beschäftigt sich mit dem Thema Corporate-Governance-Kodizes im Speziellen. In diesem Abschnitt soll erläutert werden, warum diese Kodizes existieren, was die grundsätzlichen Ziele dieser Regelungen sind, welcher Nutzen durch diese Kodizes entsteht und welche Kosten mit diesen Kodizes verbunden sind.

Ein weiterer Abschnitt wird der Corporate Governance in Österreich gewidmet. Dabei werden die Entwicklungen der Corporate Governance, und dementsprechend auch der Corporate-Governance-Kodizes, für private und öffentliche Unternehmen präsentiert sowie Vergleiche in ihren Regelungen dargestellt. Inwiefern sich Regelungen unterscheiden, wird dann zu den unterschiedlichen Charakteristika privater und öffentlicher Unternehmen, die in Abschnitt 3 bearbeitet wurden, in Bezug gestellt.

Der sechste Abschnitt befasst sich mit der Analyse des zuvor präsentierten Inhalts. Die Analyse zielt darauf ab, der Sinnhaftigkeit und Relevanz von Corporate-Governance-Kodizes für private und öffentliche Unternehmen nachzugehen und sie zu hinterfragen. Basierend auf den zuvor gewonnen Erkenntnissen soll die Frage beantwortet werden, ob ein Corporate-Governance-Kodex für diese verschiedenen Arten von Unternehmen mehr oder weniger notwendig beziehungsweise relevant ist, das heißt, ob man grundsätzlich behaupten kann, dass ein Verhaltenskodex für öffentliche oder für private Unternehmen von höherer Bedeutung wäre.

2. Begriffe und Abgrenzungen

2.1. Definition Corporate Governance

Dem Begriff Corporate Governance, bei dem es sich augenscheinlich um einen Anglizismus handelt, wurde in den letzten Jahren eine immer höhere Beachtung geschenkt.¹ Vor allem durch Finanz- beziehungsweise Bilanzierungsskandale gewann der Ausdruck Corporate Governance an Bedeutung. Neben der Tatsache, dass der Begriff präsenter wurde, wurde auch das Verlangen nach Interventionen, um potentielle Skandale zu verhindern, höher.²

Die Problematik, mit der sich Corporate Governance beschäftigt, existiert jedoch schon weitaus länger als etwa der Bilanzierungsskandal von Enron, zu Beginn des 21. Jahrhunderts,³ der gewissermaßen als Aushängeschild für das Scheitern der Corporate Governance des Unternehmens gilt.⁴ Vielmehr wurde die Problematik, mit der sich Corporate Governance beschäftigt, schon von Adam Smith im 18. Jahrhundert angesprochen.⁵ Gänzlich unbekannt war Corporate Governance auch vor einigen Jahrhunderten nicht, denn laut Bob Tricker hatte William Shakespeare die Problematik rund um Corporate Governance bereits um 1600 in seinem Werk *Der Kaufmann von Venedig* behandelt. Dabei ist allerdings festzuhalten, dass das Wort Corporate Governance als solches keine Verwendung fand.⁶

Ein wichtiges Werk auf dem Gebiet der Corporate Governance ist die Publikation von Berle und Means aus dem Jahr 1932. Die Autoren beschäftigen sich darin mit der Tatsache, dass eine Trennung von Eigentum und Management zu Problemen führen kann, da die verschiedenen Akteure eines Unternehmens unterschiedliche Interessen haben und daher auch unterschiedliche Interessen verfolgen. Berle und Means stellen fest, dass diese Trennung – und damit die Erschaffung eines po-

¹ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 5.

² Vgl. Brändle, Noll (2004), S. 1352.

³ Vgl. Healy, Palepu (2003), S. 3 ff.

⁴ Vgl. Tricker (2012), S. 49.

⁵ Vgl. Brändle, Noll (2004), S. 1349.

⁶ Vgl. Tricker (2012), S. 4.

tenziellen Konflikts – seit der industriellen Revolution beobachtbar ist.⁷ Neben der Tatsache, dass es bei der Trennung von Eigentum und Management zu Interessenkonflikten kommen kann, ergibt sich das Problem, dass Unternehmen, deren Aktien sich im Streubesitz befinden, einem Überwachungsproblem unterliegen. Weil die einzelnen Anteilseigner einen derart geringen Anteil am Unternehmen besitzen und daher eine Überwachung des Managements kaum möglich ist, kann das Management des Unternehmens handeln, wie es ihm beliebt, ohne von den tatsächlichen Eigentümern des Kapitals überwacht zu werden. Auch Berle und Means verwenden den Begriff Corporate Governance, so wie er heute verwendet wird, noch nicht.⁸ Der Begriff Corporate Governance wird erstmals im Jahr 1984 von Williamson verwendet.⁹

Doch was versteht man nun unter dem Begriff Corporate Governance? Shleifer und Vishny beschreiben Corporate Governance folgendermaßen:

„Corporate Governance deals with the ways in which suppliers of finance to corporations assure themselves of getting a return on their investment.“¹⁰

Die Autoren fügen dieser Definition sodann weitere Fragen hinzu, die klar aufzeigen, worum es sich bei dem Thema Corporate Governance handelt:

„How do the suppliers of finance get managers to return some of the profits to them? How do they make sure that managers do not steal the capital they supply or invest it in bad projects? How do suppliers of finance control managers?“¹¹

Shleifer und Vishny sprechen also das Verhältnis zwischen den Eigentümern und dem Management direkt an. Der Fokus der Autoren liegt dabei darauf, wie eine Kontrolle des Managements stattfinden kann. Die Frage nach der Kontrolle des Managements ergibt sich daraus, dass das Management das Kapital der Eigentümer verwaltet und damit arbeitet beziehungsweise dieses Kapital investiert.

⁷ Vgl. Berle, Means (1932), S.119 ff.

⁸ Vgl. Berle, Means (1932), S. 84 ff.

⁹ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 103.

¹⁰ Shleifer, Vishny (1997), S. 737.

¹¹ Shleifer, Vishny (1997), S. 737.

In einer ähnlichen Art und Weise beschäftigt sich Sloan mit dem Thema Corporate Governance:

„The study of corporate governance is concerned with understanding the mechanisms that have evolved to mitigate incentive problems created by the separation of management and financing of business entities.“¹²

Sloan richtet, wie auch Shleifer und Vishny, das Augenmerk auf das Verhältnis zwischen dem Management eines Unternehmens und den Geldgebern beziehungsweise den Anteilseignern eines Unternehmens. Die Themen, mit denen sich Corporate Governance demnach beschäftigt, behandeln die Probleme, die sich durch die Trennung von Management und Eigentum ergeben.¹³

Genauer gesagt wird hier das Prinzipal-Agent-Problem angesprochen. Durch die Trennung von Eigentum und Management kommt es in Anlehnung an die Prinzipal-Agent-Theorie zu divergierenden Interessen der beiden Gruppen. Vor allem Unternehmen, deren Eigentümerstruktur sich durch einen starken Streubesitz der Aktien charakterisieren lässt, setzen häufig externe Manager ein. Für den Manager gibt es nun die Möglichkeit, die Interessen der Eigentümer oder seine eigenen zu verfolgen. Weiters wird entsprechend dem Prinzipal-Agent-Problem angenommen, dass der Manager über einen Informationsvorsprung verfügt. Nachdem unterstellt wird, dass der Manager im Sinne des homo oeconomicus handelt, wird er seine eigenen Interessen in den Vordergrund stellen. Die Interessen der Eigentümer werden daher nicht primär verfolgt. Sloan betont in seiner Sichtweise also die Anreizprobleme, die sich durch die Trennung von Eigentum und Management ergeben.¹⁴

Aus einem anderen Betrachtungswinkel beschäftigen sich Schmidt und Tyrell mit dem Begriff der Corporate Governance:

„Corporate governance, or its synonym corporate control, is a complex concept. In the context of a firm, corporate governance refers to the totality of the institutional and organisational mechanisms, and the corresponding decision-making, interven-

¹² Sloan (2001), S. 335.

¹³ Vgl. Sloan (2001), S. 335.

¹⁴ Vgl. Haberer (2003), S. 4 f.

*tion and control rights, which serve to resolve conflicts of interest between the various groups which have a stake in the firm.*¹⁵

Die Autoren verfolgen mit dieser Definition die Idee, dass Corporate Governance als Form der Unternehmensführung und -kontrolle verstanden wird, die nicht lediglich auf die Wahrung der Interessen der Eigentümer des Unternehmens abzielt, sondern auch Interessen anderer Gruppen miteinbezieht.¹⁶

Im Vergleich zu den oben angeführten Definitionen von Shleifer und Vishny sowie Sloan sehen Schmidt und Tyrell das Verhältnis zwischen Management und Eigentümerschaft nicht als die einzig relevante Beziehung an, sondern bedenken auch Interaktionen des Unternehmens mit der Umwelt beziehungsweise mit gesellschaftlichen Gruppierungen in der Umwelt. Während Sloan, Shleifer und Vishny mit ihren Definitionen einen Shareholder-Ansatz verfolgen, verfolgen Schmidt und Tyrell mit ihrer Definition einen Stakeholder-Ansatz.

Eine sehr knappe, aber dennoch aussagekräftige Definition des Begriffs Corporate Governance findet sich im sogenannten Cadbury Report aus dem Jahr 1992:

*„Corporate governance is the system by which companies are directed and controlled.”*¹⁷

Eine komplexere Definition findet sich etwa in Schedler, Müller, Sonderegger (2011):

*„Die Corporate Governance umfasst die Gesamtheit der auf das Eignerinteresse ausgerichtete Grundsätze, die, unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene, Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben.”*¹⁸

Die beiden zuvor angeführten Definitionen zeigen deutlich, worum es sich bei Corporate Governance handelt. Die Autoren des Cadbury Reports sowie Schedler, Müller und Sonderegger sprechen damit ganz klar die groben Problemfelder an,

¹⁵ Schmidt, Tyrell (1997), S. 342.

¹⁶ Vgl. Schmidt, Tyrell (1997), S. 342.

¹⁷ Cadbury et. al. (1992), S. 15.

¹⁸ Schedler, Müller, Sonderegger (2011), S. 4.

mit denen sich Corporate Governance auseinandersetzt, nämlich die Führung und Kontrolle eines Unternehmens.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass es keine Definition gibt, die sämtliche Aspekte der Thematik abdeckt. Man kann hier anmerken, dass es Unterschiede in der Sichtweise der Autoren gibt, etwa je nachdem, ob ein Stakeholder-Ansatz oder ein Shareholder-Ansatz gewählt wird. Der Kern jeder der besprochenen Definitionen ist jedoch eindeutig: Corporate Governance beschäftigt sich mit der Führung sowie der Kontrolle eines Unternehmens. Themen wie Transparenz sowie die Wahrung der Eignerinteressen spielen dabei eine wesentliche Rolle, jedoch dürfen die Interessen der Gesellschaft als Gesamtheit nicht außer Acht gelassen werden. In Anlehnung an die in diesem Abschnitt präsentierten Definitionen wird im Rahmen dieser Arbeit der Begriff Corporate Governance als die Führung und Kontrolle eines Unternehmens verstanden.

2.2. Abgrenzung Unternehmen in öffentlicher und privater Hand

Da es das Ziel dieser Arbeit ist, die Relevanz der Corporate-Governance-Kodizes einerseits von Unternehmen in öffentlicher Hand und andererseits von Unternehmen in privater Hand zu beurteilen, muss eine Abgrenzung dieser beiden Formen der Eigentümerschaft gemacht werden.

Die Frage, die sich nun stellt, ist, wann man von einem Unternehmen in öffentlicher beziehungsweise privater Hand spricht. Es erscheint sinnvoll, die Abgrenzung so zu gestalten, dass man von Unternehmen in öffentlicher Hand spricht, wenn die öffentliche Hand als Anteilseigner mindestens 50% des Unternehmens hält. Die Festlegung auf diese Schwelle erscheint insofern vernünftig, als ein Anteilseigner, der 50% oder mehr Anteile an einem Unternehmen hält, eine substantielle Kontrolle über das Unternehmen hat. In dieser Art charakterisiert auch Blankart ein öffentliches Unternehmen.¹⁹ Strenggenommen sollte man jedoch von Unternehmen sprechen, die sich im überwiegenden Teil in der öffentlichen Hand befinden, sofern diese Unternehmen zu mehr als 50%, jedoch nicht zur Gänze im Eigentum der öffentlichen Hand stehen.

¹⁹ Vgl. Blankart (1980), S. 1.

Da ein Teil dieser Arbeit der Corporate Governance in Österreich und auch der sogenannten Public Corporate Governance – nämlich der Corporate Governance mit Augenmerk auf Unternehmen, die sich mehrheitlich in öffentlicher Hand befinden – gewidmet wird, soll zur Abgrenzung zwischen Unternehmen in öffentlicher Hand und in privater Hand der Public-Corporate-Governance-Kodex der Republik Österreich herangezogen werden. Gemäß diesem Kodex wird ein Unternehmen dann als Unternehmen der öffentlichen Hand verstanden, wenn „[...] der Bund am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital mit mindestens 50% beteiligt ist.“²⁰ Außerdem wird ein Unternehmen als ein Unternehmen des Bundes angesehen, wenn der Bund das Unternehmen tatsächlich beherrscht. Ein Unternehmen kann daher auch als Unternehmen des Bundes angesehen werden, wenn die oben genannte 50%-Schwelle nicht erreicht wird, jedoch der Bund das Unternehmen beherrscht.²¹

Daher wird im Rahmen dieser Arbeit ein Unternehmen als ein Unternehmen in öffentlicher Hand beziehungsweise überwiegend in öffentlicher Hand bezeichnet, sofern die öffentliche Hand über mindestens 50% des Eigentums am gegenständlichen Unternehmen verfügt oder wenn der Sachverhalt erfüllt ist, dass der Staat das Unternehmen beherrscht.

²⁰ Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 8.

²¹ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 8 ff.

3. Unterschiede zwischen privaten und sich in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmen

In den folgenden Abschnitten wird versucht zu erläutern, inwiefern sich Unternehmen in öffentlicher Hand beziehungsweise primär in öffentlicher Hand von Unternehmen in privater Hand unterscheiden. Dazu werden mehrere Charakteristika der verschiedenen Typen von Unternehmen – entsprechend der Eigentümerstruktur – herangezogen.

3.1. Sektoren, in denen in öffentlicher und in primär öffentlicher Hand befindliche Unternehmen vorherrschend sind

Um der Frage auf den Grund zu gehen, ob es Sektoren gibt, in denen in öffentlicher Hand befindliche Unternehmen vorherrschend sind, müssen zuerst die verschiedenen Arten von Gütern und Dienstleistungen beschrieben werden. Zudem soll hier dargestellt werden, um welche Sektoren es sich handelt, sofern dies in dieser Trennschärfe festgestellt werden kann, in denen in öffentlicher Hand befindliche Unternehmen vorherrschend sind.

Grundsätzlich kann zwischen privaten und öffentlichen Gütern unterschieden werden. Zur Unterscheidung, ob es sich bei einem Gut um ein öffentliches Gut oder um ein privates Gut handelt, muss der Nutzen beziehungsweise die Rivalität der Güter sowie das Kriterium der Ausschließbarkeit näher betrachtet werden. Ein öffentliches Gut liegt dann vor, wenn die Nicht-Ausschließbarkeit gegeben ist und keine Rivalität in der Nutzung des Guts herrscht. Nicht-Ausschließbarkeit bedeutet, dass jeder das Gut nutzen kann, und somit niemand vom Konsum des Guts ausgeschlossen werden kann. Das Kriterium der Nicht-Rivalität ist dann gegeben, wenn für ein Individuum ein Nutzen aus einem Gut gezogen werden kann, während ein anderes Individuum bereits einen Nutzen aus dem Gut zieht und das Individuum, das bereits zuvor einen Nutzen aus dem Gut gezogen hat in seinem Nutzen durch das Verhalten des zweiten Individuums nicht eingeschränkt wird. Dies trifft jedoch auf private Güter nicht zu, da eine Rivalität in der Nutzung privaten Gütern immanent ist. Entsprechend der Theorie eignet sich für die Bereitstellung privater Güter der Markt am besten. Betreffend die Bereitstellung öffentlicher

Güter ist der Markt hingegen nicht geeignet.²² Als Grund dafür, weshalb sich der Markt für die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht eignet, ist das Trittbrettfahrerverhalten anzuführen.²³

Eine Zwischenform zwischen privaten und öffentlichen Gütern stellen etwa Clubgüter dar, deren Nutzung für einen beschränkten Personenkreis zur Verfügung steht. Innerhalb des Personenkreises liegt keine Rivalität in der Nutzung vor. Die Ausschließbarkeit ist nur gegenüber externen Personen gegeben.²⁴

Hinsichtlich der Frage, ob ein Gut durch die öffentliche Hand hergestellt wird oder durch ein privates Unternehmen, muss hier angemerkt werden, dass eben diese Entscheidung nicht primär auf Basis dessen getroffen wird, ob es sich bei dem bereitzustellenden Gut um ein öffentliches oder ein privates Gut handelt. Ein öffentliches Gut kann sowohl von Seiten der öffentlichen Hand als auch durch ein im privaten Eigentum befindliches Unternehmen hergestellt und bereitgestellt werden. Dies trifft auch für die Herstellung und Bereitstellung privater Güter zu. Ob die Produktion eines Guts durch öffentliche Produktion oder durch ein privates Unternehmen vonstatten geht, ist maßgeblich vom Wirtschaftssystem beziehungsweise vom politischen System einer Volkswirtschaft abhängig.²⁵ Welche Güter, seien es private oder öffentliche, tatsächlich durch die öffentliche Hand zur Verfügung gestellt werden, kann als eine politische Entscheidung gesehen werden.²⁶

Um der Frage, in welchen Sektoren Unternehmen tätig sind, die sich in öffentlicher Hand befinden, einen Schritt näher zu kommen, müssen verschiedene Theorien für die Wahl, welche Güter bereitgestellt werden, betrachtet werden. Eine Begründung für die Bereitstellung von Gütern durch die öffentliche Hand bietet die Theorie der Daseinsvorsorge betreffend sogenannte meritorische Güter. Der Kern der Theorie kann so beschrieben werden, dass die öffentliche Hand gewisse Aufgaben übernimmt und daher auch Güter anbietet, um die Lebensqualität der Bevölkerung zu erhöhen.²⁷ Bei meritorischen Gütern handelt es sich prinzipiell um pri-

²² Vgl. Musgrave, Musgrave, Kullmer (1975), S. 5 f.

²³ Vgl. Mankiw, Taylor (2012), S. 280 f.

²⁴ Vgl. Becker (2002), S. 81.

²⁵ Vgl. Musgrave, Musgrave, Kullmer (1975), S. 8 f.

²⁶ Vgl. Bernholz, Breyer (1994), S. 203 f.

²⁷ Vgl. Hamer, Gebhardt (1992), S. 11 ff.

vate Güter.²⁸ Der Staat greift hier ein, indem er Güter dieser Art etwa durch öffentliche Unternehmen bereitstellt, da durch eine private Bereitstellung der Güter ein Angebot am Markt herrschen würde, das unzureichend wäre.²⁹ Zudem handelt es sich bei meritorischen Gütern, um Güter, die für die Gesellschaft als Kollektiv von hoher Relevanz sind.³⁰

Eine weitere Erklärung dafür, dass die öffentliche Hand gewisse Güter produziert, ist die Theorie des Marktversagens. Gemäß dieser Theorie greift der Staat dann durch die Produktion von Gütern ein, wenn es für ein bestimmtes Gut noch kein entsprechendes Angebot durch einen privaten Anbieter am Markt gibt. Der Eingriff durch die öffentliche Hand findet aber auch dann statt, wenn sich das aktuelle Angebot beziehungsweise die aktuelle Nachfrage am Markt nicht mit den Vorstellungen der Politik decken.³¹

Eine Theorie, die einen genaueren Hinweis darauf gibt, in welchen Bereichen öffentliche Unternehmen tätig sind, ist jene, die als Basis natürliche Monopole sieht. Sofern ein natürliches Monopol vorliegt, ist es günstiger, die Nachfrage des Marktes durch ein einziges Unternehmen abzudecken als durch mehrere Unternehmen, die in Konkurrenz zueinander stehen. Eine mögliche Begründung dafür, weshalb die öffentliche Hand als Monopolist den Markt bedienen sollte, ist jene, dass ein privater Monopolist den Gewinn des Unternehmens maximieren würde, und dadurch ein geringerer sozialer Überschuss erwirtschaftet würde, als wenn die entsprechenden Güter durch die öffentliche Hand bereitgestellt würden. Als problematisch ist der Umstand zu betrachten, öffentliche Unternehmen den Markt bedienen zu lassen insofern, als ihnen unterstellt wird, dass sie ineffizient arbeiten würden.³²

Alternativ dazu besteht auch die Möglichkeit, dass der Markt durch einen privaten Monopolisten bedient wird. Ein Problem, das sich dabei ergibt, stellt die Tatsache dar, dass private Unternehmen stets den Gewinn maximieren und nicht die Wohl-

²⁸ Vgl. Eggert, Minter (o. J.).

²⁹ Vgl. Martinez, Jamison, Tillmar (2013), S. 828.

³⁰ Vgl. Eggert, Minter (o. J.).

³¹ Vgl. Hamer, Gebhardt (1992), S. 14 f.

³² Vgl. Wirl (1991), S. 25.

fahrt. Dem müsste entgegengewirkt werden, indem eine Regulierung der privaten Monopolisten stattfindet, die ein Ergebnis, das sich näher am Wohlfahrtsoptimum befindet, forciert. Mögliche Regulierungsmechanismen sind, neben vielen anderen, etwa die Rentabilitätsregulierung oder die Kostenzuschlagsregulierung. Allerdings muss hier angemerkt werden, dass allen Regulierungsverfahren gemein ist, dass sie Vor- und Nachteile mit sich bringen. Ist es durch ein Regulierungsverfahren etwa möglich, das erstbeste Ergebnis zu erzielen, so kann dies etwa durch hohe Informationsanfordernisse auf Seiten des Regulierers in der Praxis nahezu verhindert werden.³³

Eine weitere Möglichkeit, ein privates Unternehmen mit Monopolmacht dazu zu bringen, möglichst nahe an das wohlfahrtsoptimale Ergebnis zu kommen, stellt die Möglichkeit des Ausschreibungswettbewerbs dar. Allerdings bringt auch eine Ausschreibung beachtliche Probleme mit sich, wie etwa das Problem, dass das Qualitätserfordernis hinreichend genau definiert sein muss. Auch existieren für das Erreichen des erstbesten Ergebnisses hohe Informationsanfordernisse auf Seiten der ausschreibenden Instanz. Weiters soll das Problem der Submissionskollusion nicht außer Acht gelassen werden.³⁴

Es fällt schwer, konkrete Sektoren zu nennen, in denen lediglich sich in öffentlicher Hand befindliche Unternehmen beziehungsweise sich vorwiegend in öffentlicher Hand befindliche Unternehmen tätig sind. Eine universale Antwort darauf ist allein schon deshalb nicht möglich, da, wie bereits zuvor erwähnt, die Entscheidung, welche Güter durch die öffentliche Hand produziert werden, sehr stark vom wirtschaftlichen und politischen System des gegenständlichen Staates abhängig ist.

Nichtsdestotrotz kann festgehalten werden, dass die öffentliche Hand vor allem in Bereichen der Infrastruktur und Sicherheit Güter produziert beziehungsweise Dienstleistungen anbietet. Beispielhaft können hier der öffentliche Personenverkehr, aber auch die Energieversorgung durch ein Unternehmen der öffentlichen Hand angeführt werden.³⁵ Weitere Sektoren, beziehungsweise Bereiche, mit denen öffentliche Unternehmen oftmals betraut sind, sind etwa die Gesundheitsver-

³³ Vgl. Borrmann, Finsinger (1999), S. 342 ff.

³⁴ Vgl. Borrmann, Finsinger (1999), S. 312 ff.

³⁵ Vgl. Bernholz, Breyer (1994), S. 203.

sorgung oder die universitäre Bildung. Als weiterer wichtiger und vor allem kritischer Punkt ist an dieser Stelle anzumerken, dass der Einsatz eines öffentlichen Unternehmens auch so verstanden werden kann, dass die Politik dadurch gewisse Bereiche der Wirtschaft nicht privaten Unternehmen überlässt, und mithilfe dieser Form politische Ziele verfolgt.³⁶

3.2. Ziele

3.2.1. Ziele des Managements

Das Management eines Unternehmens ist dazu angehalten, im Interesse der Eigentümer des Unternehmens zu handeln. In einer Idealwelt soll daher das Management eines Unternehmens das Unternehmen so führen, wie es den Vorstellungen der Eigentümer entspricht. Interessen beziehungsweise Ziele der Eigentümer können etwa eine langfristige rentable Unternehmensführung, die regelmäßige Ausschüttung einer entsprechenden Dividende beziehungsweise eine Gewinnmaximierung sein.³⁷

Die Frage ist nun, ob das Management entsprechend diesen Zielvorstellungen handelt. Ein Manager, der als homo oeconomicus agiert, wird versuchen, seinen eigenen Nutzen zu maximieren. Dieser Annahme entsprechend gehen sowohl Kaysen (1960)³⁸ als auch Gordon (1961)³⁹ davon aus, dass Macht, Prestige und etwa das persönliche Einkommen eines Managers für den Manager von höherem Interesse sind – und daher auch mit einer höheren Intensität verfolgt werden – als die Ziele der Eigner des Unternehmens.⁴⁰

Auch Williamson unterstellt, dass es sich bei einem Manager um eine rational agierende Person handelt, die Eigeninteressen verfolgt. Daher versucht ein Manager seinen Nutzen durch Ausgaben zu maximieren, die seinem eigenen Vorteil

³⁶ Vgl. Schedler (2008), S. 14.

³⁷ Vgl. Kersting (2008), S. 25.

³⁸ Vgl. Kaysen (1960).

³⁹ Vgl. Gordon (1961).

⁴⁰ Vgl. Becker (1993), S. 25.

dienen.⁴¹ Das eben beschriebene Problemfeld kann als klassisches Prinzipal-Agent-Problem beschrieben werden, da eine vollkommene Überwachung der Handlungen des Managements durch die Eigentümer nicht möglich ist. Die tatsächliche Kontrolle des Managements findet etwa in einer Aktiengesellschaft durch den Aufsichtsrat statt. Sofern das Management keiner Kontrolle unterliegt, kann es vollkommen opportunistisch handeln und braucht keine Sorge zu haben für Handlungen, die nicht zu den durch die Eigentümer festgelegten Zielen führen, belangt zu werden. Wird das Management hingegen durch den Aufsichtsrat oder ein sonstiges Kontrollorgan überwacht und kontrolliert, was als notwendig erachtet werden kann, da das Problem unvollständiger Verträge präsent ist, so ist ein derart opportunistisches Verhalten nicht mehr möglich. Allerdings ist solch eine Überwachung auch mit Kosten verbunden.⁴²

Die Annahme, dass das Management eines Unternehmens eigennützig handelt, und damit nicht zwingend die Ziele der Eigentümer verfolgt, wird sowohl für öffentliche als auch für private Unternehmen angenommen.⁴³ Jedoch können sich die Zielsetzungen der Unternehmen und damit die Interessen der Eigentümer unterscheiden. In der Regel wird es im Interesse der Eigentümer eines privaten Unternehmens liegen, die Gewinne des Unternehmens zu maximieren. Dieses Ziel kann jedoch auch dem Interesse eines öffentlichen Unternehmens entsprechen. Weitere denkbare Zielsetzungen eines öffentlichen Unternehmens wären etwa die Verringerung der Arbeitslosigkeit durch eine Erhöhung der Arbeitsplätze in öffentlichen Unternehmen oder aber auch das Anbieten von öffentlichen Gütern, die etwa durch private Unternehmen nicht bereitgestellt beziehungsweise produziert werden.⁴⁴

Nach Blankart verhält sich das Management eines marktbeherrschenden öffentlichen Unternehmens wie ein gewinnmaximierender Monopolist. Durch die Befriedigung persönlicher Wünsche des Managements eines öffentlichen Unternehmens werden etwa die Kosten des Unternehmens in die Höhe getrieben, ohne dass das

⁴¹ Vgl. Williamson (1963), S. 1054.

⁴² Vgl. Becker (1993), S. 31.

⁴³ Vgl. Blankart (1980), S. 129.

⁴⁴ Vgl. Blankart (1980), S. 13 f.

Unternehmen dadurch tatsächlich profitiert. Höhere Kosten könnten etwa dadurch entstehen, dass eine größere Stabsabteilung eingesetzt wird, wodurch das Management die eigene Arbeitsbelastung vermindern kann. Die Folge ist eine Betriebsführung, die durch Ineffizienz gekennzeichnet ist.⁴⁵

Ein wichtiger Punkt, wenn es um die Unterscheidungen von öffentlichen und privaten Unternehmen geht, ist wohl jener des „Überlebens“ eines Unternehmens. Das Management eines privaten Unternehmens wird eher darauf bedacht sein, das Unternehmen in einer Art und Weise zu führen, welche es ihm erlaubt, sich im Wettbewerb profilieren zu können und daher auch überleben zu können, als dies bei einem öffentlichen Unternehmen der Fall sein wird. Manager privater Unternehmen werden, während sie ihren eigenen Nutzen nicht vernachlässigen, eher versuchen, Kosten zu senken, den Wünschen der Kunden entgegenzukommen etc., als das Management eines öffentlichen Unternehmens dies tun würde. Dies erschließt sich schon daraus, dass ein privates Unternehmen beziehungsweise das Management eines privaten Unternehmens eine klare und drastische Konsequenz vor Augen hat, wenn das Unternehmen nicht mehr kostendeckend wirtschaften kann, nämlich das Ausscheiden aus dem Markt beziehungsweise zuvor noch die Entlassung des Managements. Für ein öffentliches Unternehmen ist es eher unwahrscheinlich, aus dem Markt auszuschneiden, da öffentliche Unternehmen oftmals durch Subventionen vor dem Ausscheiden aus dem Markt bewahrt werden, beziehungsweise vorab durch eine sichere Auftragslage der öffentlichen Hand abgesichert werden. Insofern ist das Management eines öffentlichen Unternehmens nicht derart dem Risiko der Entlassung ausgesetzt, wie dies bei dem Management eines privaten Unternehmens der Fall wäre.⁴⁶ Für das Management eines öffentlichen Unternehmens ist es folglich leichter, seine eigenen Ziele zu verfolgen, als dies für das Management eines privaten Unternehmens der Fall ist. Nun kann gesagt werden, dass der Anreiz, die Ziele der Eigentümer eines Unternehmens zu verfolgen, für das Management eines privaten Unternehmens eher gegeben sind als für das Management eines öffentlichen Unternehmens.⁴⁷

⁴⁵ Vgl. Blankart (1980), S. 129 f.

⁴⁶ Vgl. Kersting (2008), S. 33.

⁴⁷ Vgl. Frey, Kirchgässner (2002), S. 7 f.

3.2.2. Ziele des Aufsichtsrats beziehungsweise des Überwachungsorgans

Die Existenz eines Aufsichtsrats beziehungsweise eines Überwachungsorgans, das die Tätigkeiten des Managements überwacht, ist von hoher Relevanz, da, wie bereits zuvor beschrieben, die Interessen des Managements nicht mit jenen der Eigentümerschaft deckungsgleich sind, sofern eine Trennung zwischen Management und Eigentum innerhalb eines Unternehmens vorherrschend ist. Grundsätzlich kann also gesagt werden, dass die Aufgabe des Überwachungsorgans darin liegt, wie es der Name bereits sagt, die Handlungsweisen und Entscheidungen des Managements zu überwachen.⁴⁸ Das Überwachungsorgan kann mit seinem Wirken dazu beitragen, das Prinzipal-Agent-Problem zu lösen beziehungsweise es abzuschwächen.⁴⁹ Es liegt daher im Interesse der Anteilseigner, dass eine Kontrolle stattfindet, um die Interessen beziehungsweise Ziele des Managements an jene der Anteilseigner anzugleichen.⁵⁰

Würde eine solche Kontrolle nicht stattfinden, könnte sich das Management uneingeschränkt opportunistisch verhalten, ohne dafür sanktioniert zu werden. Durch ein qualifiziertes Aufsichtsorgan kann das Management daran gehindert werden, Entscheidungen zu treffen, die dem Wert des Unternehmens schaden und damit auch zu Lasten der Anteilseigner gehen würden.⁵¹

Obwohl die Mitglieder eines Aufsichtsrats beziehungsweise eines Überwachungsorgans in der Theorie das Ziel haben sollten, das Management zu kontrollieren, muss hier angemerkt werden, dass auch Individuen, die mit der Überwachung des Managements betraut sind, als Nutzen-Maximierer handeln. Problematisch gestaltet sich die Überwachung des Managements schon alleine aufgrund der Tatsache, dass das Aufsichtsgremium das Management sowohl wählt als auch kontrolliert. Andererseits handelt es sich bei dem Aufsichtsgremium de facto um eine Vertretung der Eigentümer. Insofern sollte das Aufsichtsgremium in einer Idealwelt sehr wohl im Sinne der Eigentümer handeln.⁵²

⁴⁸ Vgl. Fama, Jensen (1983), S. 304 ff.

⁴⁹ Vgl. Brändle, Noll (2004), S. 1353.

⁵⁰ Vgl. Becker (1993), S. 34 f.

⁵¹ Vgl. Fama, Jensen (1983), S. 304 ff.

⁵² Vgl. Brändle, Noll (2004), S. 1353 f.

Doch worin liegen nun die Unterschiede zwischen den Zielen und dem Verhalten des Überwachungsorgans zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen? Die grundsätzliche Struktur einer Aktiengesellschaft nach österreichischem Recht sieht vor, dass die Hauptversammlung der Aktionäre Aufsichtsratsmitglieder wählt.⁵³ Diese Aufsichtsratsmitglieder haben dann, wie zuvor erwähnt, die Aufgabe, das Management zu wählen⁵⁴ und zu überwachen. Eine substantielle Frage ist also, wer die Eigentümer eines Unternehmens sind und wer daher das Recht hat, bei der Zusammensetzung des Aufsichtsrates mitzuwirken. Bei privaten Unternehmen lässt sich diese Frage einfach beantworten, nämlich, dass die Eigentümer eines Unternehmens, also etwa die Anteilseigner einer GmbH oder die Aktionäre einer AG, das Recht haben, bei der Zusammensetzung des Aufsichtsrates mitzuwirken. Schwieriger gestaltet sich die Frage bei einem öffentlichen Unternehmen. Als Eigentümer kann hier die Regierung eines Staates angesehen werden. Bei genauerer Betrachtung hingegen sind jedoch alle Bürger eines Staates die Eigentümer eines öffentlichen Unternehmens, da die Regierung nichts anderes als eine Vertretung der Bürger darstellt. Bei kleineren privaten Unternehmen gibt es im Vergleich zu öffentlichen Unternehmen oftmals eine überschaubare Anzahl an Eigentümern, wodurch auch der Wille der Eigentümer durch den Aufsichtsrat bei privaten Unternehmen besser verfolgt werden kann. Der Aufsichtsrat eines öffentlichen Unternehmens hingegen ist für derart viele und auch kleine Anteilseigner verantwortlich, sodass die Zielsetzung beziehungsweise der Wille beziehungsweise der Ehrgeiz zur Kontrolle und Überwachung des Managements ein geringerer ist, als bei dem Aufsichtsrat eines privaten Unternehmens. Man spricht davon, dass es in öffentlichen Unternehmen infolge der Etablierung zahlreicher Ebenen der Vertretung der Eigentümer zu einer sogenannten Verdünnung der Rechte der eigentlichen Eigentümer – nämlich der Bürger – eines Unternehmens kommt.⁵⁵

Nach Alchian (1965) findet die Überwachung öffentlicher Unternehmen in einer abgeschwächten Form statt, da das Überwachungsorgan eines öffentlichen Unternehmens mit keiner Konsequenz in der Form, wie sie bei einem privaten Unter-

⁵³ Vgl. §87 AktG.

⁵⁴ Vgl. §75 AktG.

⁵⁵ Vgl. Ganske (2005), S.159 f.

nehmen stattfinden kann, nämlich dem Verkauf von Anteilen der Eigentümer, zu rechnen hat. Insofern kann das Überwachungsorgan eines öffentlichen Unternehmens keine Disziplinierung durch den Kapitalmarkt erfahren.⁵⁶

Hau und Thum kamen in ihrer Studie zu dem Schluss, dass in den Aufsichtsräten der 29 größten deutschen Banken – abhängig von der Eigentümerstruktur – besser beziehungsweise schlechter qualifizierte Personen ein Mandat hatten. Auffällig war dabei, dass öffentliche Banken dadurch charakterisiert werden konnten, dass die Aufsichtsratsmitglieder schlechter qualifiziert waren, als dies bei privaten Banken der Fall ist. Dies gibt erneut Aufschluss darüber, dass die Ziele der Überwachungsorgane öffentlicher Unternehmen, deren Ehrgeiz beziehungsweise deren Möglichkeiten, eine qualifizierte Überwachung des Managements zu gewährleisten, andere als bei Überwachungsorganen privater Unternehmen sind.⁵⁷

3.2.3. Resultat

Wie in den beiden vorherigen Abschnitten beschrieben, unterscheiden sich die Ziele beziehungsweise die Handlungsweisen sowohl des Managements als auch des Aufsichtsrats je nachdem, ob es sich bei einem Unternehmen um ein öffentliches oder ein privates Unternehmen handelt. Um einen Überblick zu geben, welche Problemfelder sich betreffend die Ziele und die Handlungsweisen der verschiedenen Akteure in öffentlichen Unternehmen ergeben, sollen hier Probleme, die Whincop erkannt hat, angeführt werden. Manager stehen vor dem Problem, den Zielvorstellungen der eigentlichen Eigentümer – d. h. der Bürger – gerecht zu werden. Die Bürger treten dabei zum einen als Eigentümer, zum anderen aber teilweise auch als Konsumenten auf. Weiters steht das Management eines Unternehmens in einer Beziehung mit der Regierung, da die Regierung das Volk vertritt. Es besteht dadurch eine zusätzliche Ebene zwischen Management und Eigentümern. Ist es die eigentliche Aufgabe der Regierung, das Volk zu vertreten und im Sinne des Volkes zu handeln, so kann doch die Interaktion zwischen der Regie-

⁵⁶ Vgl. Alchian (1977 [1965]) und vgl. Shirley, Walsh (2000), S. 31.

⁵⁷ Vgl. Hau, Thum (2009), S. 741 f.

zung und einem öffentlichen Unternehmen leicht für politische Zwecke missbraucht werden.⁵⁸

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, dass sowohl das Management als auch das Überwachungsorgan eines öffentlichen Unternehmens freizügiger handeln kann als die Führung und das Kontrollorgan eines privaten Unternehmens. Folglich unterscheiden sich Organe eines öffentlichen Unternehmens in ihren Zielsetzungen und Handlungsweisen deutlich von Organen eines privaten Unternehmens.

3.3. Insolvenzrisiko

Zur Beantwortung der Frage, für welche Eigentumsform von Unternehmen das Risiko der Zahlungsunfähigkeit größer ist, können die Anreize des Managements eines öffentlichen und eines privaten Unternehmens herangezogen werden. Wie schon in Abschnitt 3.2.1. ausgeführt, hat ein privates Unternehmen den Zwang, die Kosten unterhalb der Einkünfte zu halten, da ansonsten die Zahlungsunfähigkeit und in weiterer Folge die Auflösung des Unternehmens droht. Dies gilt grundsätzlich, obwohl es einige Ausnahmen gibt, in denen der Staat zu Hilfe kommt. Der Anreiz zur effizienten Unternehmensführung ist damit für das Management eines privaten Unternehmens klar gegeben. Anders sieht dies jedoch bei öffentlichen Unternehmen aus, denn hier ist der Anreiz zur effizienten Unternehmensführung nicht derart stark gegeben. Das Management eines öffentlichen Unternehmens kann eher damit rechnen, eine staatliche Subvention zu erhalten, falls die Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens im Raum steht. Das Insolvenzrisiko ist damit für ein öffentliches Unternehmen gemindert.⁵⁹

Als Beispiel für die Subventionierung eines öffentlichen Unternehmens und damit auch als Beispiel zur Abwendung einer drohenden Insolvenz führen Vickers und Yarrow das Unternehmen British Leyland an.⁶⁰ Ein aktuelles Beispiel wäre der Fall der Hypo Alpe Adria Bank. Es handelt sich dabei um ein öffentliches Unternehmen, das seit der Notverstaatlichung im Eigentum der Republik Österreich

⁵⁸ Vgl. Andrés, Guasch, Azumendi (2011), S. 3.

⁵⁹ Vgl. Frey, Kirchgässner (2002), S. 8.

⁶⁰ Vgl. Vickers, Yarrow (1991), S. 114.

steht. Im Jahr 2014 stand die Möglichkeit im Raum, ein Konkursverfahren für die verschuldete Bank zu eröffnen. Der Konkurs wurde – aus welchen Beweggründen auch immer – jedoch von Seiten der Regierung abgewendet, obwohl ein Konkurs laut einigen Experten eine kostengünstigere Lösung als die von der Regierung favorisierte dargestellt hätte. Das öffentliche Unternehmen wurde durch die Regierung vor einem Konkursverfahren bewahrt.⁶¹

Neben der Möglichkeit, Subventionen zu erhalten, arbeiten öffentliche Unternehmen häufig unter einer weiteren Bedingung, die vorteilhaft für sie ist. Öffentliche Unternehmen verfügen oftmals über einen Auftragsbestand, der als quasi fix gilt. Damit hat ein öffentliches Unternehmen gegenüber einem privaten Unternehmen den klaren Vorteil, mit vollen Auftragsbüchern arbeiten zu können.⁶²

3.4. Einfluss politischer Akteure

Denkt man an einen wesentlichen Einfluss politischer Akteure auf das wirtschaftliche Treiben, so assoziiert man dies regelmäßig mit dem System der Planwirtschaft. Sämtliche Entscheidungen betreffend die Produktion und die Zurverfügungstellung von Gütern werden von der Regierung und damit von politischen Akteuren gefällt. Doch auch in unserem Wirtschaftssystem haben politische Akteure eine nicht unwesentliche Rolle. Diese Rolle beziehungsweise der Einfluss politischer Akteure auf ein Unternehmen gestaltet sich je nachdem, ob ein Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand steht oder nicht, sehr unterschiedlich. Zur Abgrenzung muss hier allerdings klar festgehalten werden, dass der Einfluss der Regierung in der Marktwirtschaft selbstverständlich wesentlich geringer ist als jener in einer Planwirtschaft.⁶³

Die Theorie der Neuen Politischen Ökonomie unterstellt, dass Politiker eigene Ziele haben, die sie nur beschränkt umsetzen können, da sie schließlich den Vorstel-

⁶¹ Vgl. Die Zeit Online (2014).

⁶² Vgl. Kersting (2008), S. 33.

⁶³ Vgl. Bernholz, Breyer (1993), S. 15.

lungen der Wähler entsprechen müssen.⁶⁴ Primäres Ziel eines Politikers ist es, Handlungen zu vollziehen, die ihm einen Nutzen beschieren.⁶⁵

Neben der Tatsache, dass Politiker durchaus eigennützig handeln, versuchen Wähler, auch ihren Nutzen zu maximieren. Wähler haben bei öffentlichen Unternehmen eine Doppelrolle. Zum einen sind sie Konsumenten, andererseits aber auch Eigentümer des Unternehmens. Nichtsdestotrotz liegt das Augenmerk eines Bürgers meist auf einem niedrigen Preis oder einem niedrigen Tarif für die Güter und Dienstleistungen, die er konsumiert. Daher wird er danach streben, jene Partei zu wählen, die seiner Meinung nach für ihn den größten Nutzen im Sinne von niedrigen Preisen oder attraktiven Tarifen verwirklichen kann.⁶⁶

Der Einfluss politischer Akteure manifestiert sich ganz generell darin, dass Regeln über das Zusammenleben aufgestellt werden. Frey argumentiert, dass eine Abhängigkeit zwischen Wirtschaft und Politik in allen Lebensbereichen und politischen Systemen beobachtbar ist.⁶⁷ Gewisse Rahmenbedingungen müssen gegeben sein, um ein funktionierendes System zu gewährleisten. Dazu gehören etwa der Schutz des Eigentumsrechts, klare Regeln darüber, wie ein Kauf stattzufinden hat etc. Insofern haben Politiker Einfluss auf alle Individuen und dementsprechend auch auf alle Unternehmen innerhalb ihres Herrschaftsgebietes.⁶⁸

Das Gegenteil solcher Rahmenbedingungen stellen Subventionen dar, da diese nicht allen Unternehmen gleichermaßen zuteilwerden. Wie bereits in Abschnitt 3.3. dargestellt, wird ein öffentliches Unternehmen eher davor bewahrt, insolvent zu werden. Dies geschieht dadurch, dass Subventionen der öffentlichen Hand an das Unternehmen vergeben werden. Die Entscheidung, ob Subventionen vergeben werden oder nicht, liegt in der Hand der Politiker. Ein privates Unternehmen wird wohl kaum oder nur sehr selten durch staatliche Eingriffe und damit durch Handlungen politischer Akteure vor einer Insolvenz bewahrt. Insofern wird auf öffent-

⁶⁴ Vgl. Bernholz, Breyer (1994), S. 2.

⁶⁵ Vgl. Blankart (2011), S. 76.

⁶⁶ Vgl. Blankart (1980), S. 120 ff.

⁶⁷ Vgl. Frey (1977), S. 11.

⁶⁸ Vgl. Bernholz, Breyer (1994), S. 5 f.

liche Unternehmen mehr politischer Einfluss ausgeübt als auf private Unternehmen.⁶⁹

Während bei einem privaten Unternehmen wie einer Aktiengesellschaft der Aufsichtsrat durch die tatsächlichen Eigentümer bestellt wird und der Aufsichtsrat wiederum das Management wählt,⁷⁰ geschieht dies bei einem öffentlichen Unternehmen nicht durch die tatsächlichen Eigentümer. Die Vertreter des Volkes, d. h. die Regierung, bestellt im Namen der tatsächlichen Eigentümer den Aufsichtsrat, der dann wiederum das Management wählt.⁷¹ Bei der Besetzung des Aufsichtsrates staatlicher Unternehmen und damit öffentlicher Unternehmen bestimmen die Regierungsparteien, welche Personen ein Aufsichtsratsmandat erhalten. Sie werden natürlich jene Personen wählen, die den jeweiligen Parteien beziehungsweise der jeweiligen Partei wohlgesonnen sind und mit hoher Wahrscheinlichkeit in deren Sinne handeln werden. Insofern kann gesagt werden, dass politisches Kalkül eine wesentliche Rolle spielt, wenn es darum geht, den Aufsichtsrat eines staatlichen und damit öffentlichen Unternehmens zu besetzen.⁷²

Die politischen Akteure können ihren Einfluss auf das Wirtschaftstreiben gegenüber privaten Unternehmen deutlich zur Schau stellen. Durch Regulierungsmaßnahmen können sie einen wesentlichen Einfluss auf Unternehmen ausüben, wie beispielsweise durch Marktzutrittsbeschränkungen für Unternehmen, eine Form der Preisregulierung, die Festlegung von Qualitätsstandards oder einem Kontrahierungszwang für Unternehmen. Private Unternehmen können durch den Einsatz derartiger Praktiken und anderer Formen der Regulierung wesentlich in ihren Handlungsweisen beeinflusst werden.⁷³

Entsprechend den besprochenen Tatsachen kann an diesem Punkt gesagt werden, dass sich der Einfluss politischer Akteure bei öffentlichen Unternehmen anders gestaltet als bei privaten Unternehmen. Während die Politik das Handeln privater Unternehmen durch Formen der Regulierung und durch Änderungen des

⁶⁹ Vgl. Frey, Kirchgässner (2002), S. 8.

⁷⁰ Vgl. §75 AktG und vgl. §87 AktG.

⁷¹ Vgl. Kersting (2008), S. 34 f.

⁷² Vgl. Die Presse Online (2014).

⁷³ Vgl. Nowotny (1998), S. 138 ff.

Rechtssystems beeinflussen kann, gestaltet sich der Einfluss durch politische Akteure auf öffentliche Unternehmen viel direkter.

Öffentliche Unternehmen können bedeutend stärker durch politische Akteure gesteuert werden. Politische Motive spielen daher bei der Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen eine maßgeblichere Rolle, als dies bei privaten Unternehmen der Fall ist.⁷⁴

Der Einfluss der Politik auf öffentliche Unternehmen kann entsprechend den vorherigen Ausführungen als stärker bezeichnet werden als der auf private Unternehmen. Dies lässt sich schon alleine daran festmachen, dass die Regierung eines Staates zugleich die Vertretung der tatsächlichen Eigentümer darstellt. Insofern werden die Eigentümer durch Politiker vertreten. Infolgedessen, dass Politiker die Eigentümerversammlung darstellen, kann ein stärkerer Einfluss auf ein öffentliches Unternehmen ausgeübt werden als auf ein privates Unternehmen, dessen Eigentümer nicht durch Politiker vertreten werden. Beispielsweise kann bei einem öffentlichen Unternehmen der Preis für die vom Unternehmen hergestellten und am Markt angebotenen Güter von der Regierung festgelegt werden.⁷⁵ Noch bevor der Preis für ein Produkt fixiert wird, kann die Regierung beispielsweise Entscheidungen darüber treffen, welche Produkte überhaupt in einem öffentlichen Unternehmen erzeugt werden sollen, was bei privaten Unternehmen durch das Unternehmen selbst entschieden wird.⁷⁶ Andere essentielle Entscheidungen, wie etwa die Entscheidung darüber, welche politischen Ziele bei der Führung eines Unternehmens verfolgt werden sollen – wie zum Beispiel die Schaffung von Arbeitsplätzen – oder welche Produkte vom gegenständlichen Unternehmen hergestellt werden sollen, können bei öffentlichen Unternehmen durch den Einfluss der Politik entschieden werden. Regelmäßig werden dabei auch politische Ziele der betreffenden Parteien verfolgt. Bei privaten Unternehmen sind diese Möglichkeiten nicht in dieser Form gegeben. Daher kann gesagt werden, dass politische Akteure öffentliche Unternehmen direkt steuern können, was bei privaten Unternehmen

⁷⁴ Vgl. Bogart, Chaudhary (2013), S. 9.

⁷⁵ Vgl. Blankart (1980), S. 120.

⁷⁶ Vgl. Madhani (2014), S. 6 f.

nicht in dieser Art der Fall ist. Diese Steuerung eines öffentlichen Unternehmens kann zur Steigerung des eigenen Nutzens der Politiker stattfinden.⁷⁷

3.5. Anreize zur effizienten Unternehmensführung

3.5.1. Kapitalmarkt

Traditionelle Unternehmen, wie sie seit dem 17. Jahrhundert existierten, waren dadurch gekennzeichnet, dass die Eigentümer der Unternehmen mithilfe ihres Stimmrechts die Arbeitsweise des Managements beeinflusst haben. Im Laufe der Zeit – mit der Entstehung des Kapitalmarkts – wandelte sich die Art und Weise, in der die Eigentümer eines Unternehmens ihre Einstellung beziehungsweise Meinung zum Management artikulierten. Seit die Übertragung von Eigentumsanteilen erleichtert wurde, kann gesagt werden, dass Eigentümer vermehrt durch den Verkauf ihrer Unternehmensanteile dem Management aufzeigen können, ob sie mit der Unternehmensführung einverstanden sind oder nicht. Es fand daher ein Wandel von „voice“ zu „exit“ statt.⁷⁸

Durch den Verkauf von Eigentumsanteilen an einem Unternehmen kann zum einen ein Signal der Eigentümer an das Management gesendet werden, was die Zufriedenheit der Eigentümer mit der Unternehmensführung anbelangt. Zum anderen kann aber auch ein Signal an die Öffentlichkeit und damit an die übrigen Investoren gesandt werden, da der Verkauf von Eigentumsanteilen den Aktienkurs beeinflusst. Insofern lässt sich behaupten, dass der Kapitalmarkt eine disziplinierende Wirkung auf das Management ausüben kann.⁷⁹

Diese Form der „Rückmeldung“ ist bei öffentlichen Unternehmen allerdings nicht möglich. Wenn die Leistung des Managements eines öffentlichen Unternehmens für einen Bürger nicht zufriedenstellend ist, bietet sich für ihn als Anteilseigner keine Möglichkeit, seine Unzufriedenheit gegenüber dem Management durch den Verkauf von Eigentumsanteilen am Unternehmen offenzulegen. Eine zugegebe-

⁷⁷ Vgl. Shleifer, Vishny (1994), S. 996.

⁷⁸ Vgl. Brändle, Kostyuk (2007), S. 3 f.

⁷⁹ Vgl. Nordberg (2011), S. 36 f.

nermaßen sehr drastische Möglichkeit, den Unmut zu äußern, wäre auszuwandern, um nicht mehr Eigentümer des Unternehmens zu sein. Für den Anteilseigner eines privaten Unternehmens hingegen besteht die Möglichkeit, seinen Eigentumsanteil am Unternehmen zu veräußern und damit eine Signalwirkung zu setzen.⁸⁰

Ein weiterer wesentlicher Aspekt rund um Anreize zur effizienten Unternehmensführung stellt der sogenannte *market for corporate control* dar. Die Idee des *market for corporate control* ist es, dass das Management dadurch diszipliniert werden soll, dass es ständig die Gefahr einer potenziellen Übernahme vor Augen hat. Betrachtet man nun wiederum öffentliche und private Unternehmen, kann man feststellen, dass die Gefahr der Übernahme etwa durch einen Mehrheitsaktionär bei privaten Unternehmen dazu führen kann, dass das Management diszipliniert wird, und dass es im Sinne der Eigentümer handelt. Bei öffentlichen Unternehmen jedoch, bei denen die Gefahr einer Übernahme nicht derart präsent ist, da Eigentumsanteile nicht beziehungsweise aus kurzfristiger Sicht nicht veräußert und erworben werden können, versagt die disziplinierende Wirkung durch die Gefahr einer Übernahme.⁸¹ Nichtsdestotrotz bedeutet die potentielle disziplinierende Wirkung für das Management, die durch die Gefahr einer Übernahme entsteht, nicht, dass dadurch die Interessen des Managements vollkommen deckungsgleich mit jenen der Eigentümer werden. Fraglich ist zudem, ob die Gefahr einer Übernahme tatsächlich besteht.⁸² Prinzipiell existiert die Gefahr einer Übernahme bei privaten Unternehmen, wenn für einen Investor ersichtlich ist, dass ein Unternehmen zur Zeit ineffizient geführt wird.⁸³

Der *market for corporate control* postuliert also, dass durch die Gefahr einer Übernahme das Management diszipliniert werden soll. Sollte das Management ineffizient handeln, so wird der neue Eigentümer des Unternehmens beziehungsweise der Mehrheitseigentümer des Unternehmens das Management auswechseln. Diese Möglichkeit gibt es nur bei privaten, jedoch nicht bei öffentlichen Unternehmen.

⁸⁰ Vgl. Alchian (1977 [1965]), S. 138 ff. und vgl. Shirley, Walsh (2000), S. 31.

⁸¹ Vgl. Bebchuk, Fried, Walker (2002), S. 777.

⁸² Vgl. Bebchuk, Fried (2003), S. 74.

⁸³ Vgl. Viscusi, Harrington, Vernon (2005), S. 508.

Dadurch hat das Management eines öffentlichen Unternehmens aus dem Betrachtungswinkel des Kapitalmarktes weniger Anreize, das Unternehmen effizient zu führen beziehungsweise uneingeschränkt im Sinne der Eigentümer zu handeln, als dies für das Management eines privaten Unternehmens der Fall ist.⁸⁴

Die disziplinierende Wirkung des Kapitalmarktes für das Management eines öffentlichen Unternehmens ist aufgrund der Tatsache, dass die Eigentumsanteile nicht veräußert werden können, nicht in jener Form gegeben, wie dies bei privaten Unternehmen der Fall ist. Daher ist die Anreizwirkung für das Management eines privaten Unternehmens, im Sinne der Eigentümer zu handeln, stärker gegeben als für das Management eines öffentlichen Unternehmens.⁸⁵

3.5.2. Arbeitsmarkt

Neben dem Kapitalmarkt kann auch der Arbeitsmarkt eine disziplinierende Wirkung auf das Management eines Unternehmens ausüben. Die Idee, die dahinter steckt, geht davon aus, dass ein Arbeitsmarkt für Manager besteht. Der Manager hat infolgedessen einen Anreiz sich so darzustellen, als ob er im Sinne der Eigentümer handeln würde und das Unternehmen effizient führen würde.⁸⁶ Auch hier muss wiederum darauf hingewiesen werden, dass die Darstellung eines Managers, die suggeriert, es würde sich um einen wohlwollenden Manager handeln, insofern mit Vorsicht zu genießen ist, als die Interessen des Managers wiederum nicht absolut deckungsgleich mit jenen der Eigentümer sind. Jedoch werden der Theorie entsprechend durch den Arbeitsmarkt die Interessen des Managers an jene der Eigentümer angeglichen. Die Idee, die bei diesem Konzept verfolgt wird, ist, dass der Manager in Zukunft womöglich einen Job bei einem anderen Unternehmen annehmen möchte. Dabei würde ihm ein guter Ruf natürlich helfen. Der Ruf eines Managers ist abhängig von den Leistungen und Fähigkeiten, die er im aktuellen Unternehmen zeigt und erbringt.⁸⁷ Neben der Möglichkeit, als Manager den eigenen Wert am Arbeitsmarkt durch positive Leistungen und eigentümerori-

⁸⁴ Vgl. Shirley, Walsh (2000), S. 33 f.

⁸⁵ Vgl. Viscusi, Harrington, Vernon (2005), S. 508.

⁸⁶ Vgl. Werner (2006), S. 168.

⁸⁷ Vgl. Bebchuk, Fried, Walker (2002), S. 774 ff.

entiertes Handeln zu erhöhen, besteht auch die Gefahr, aufgrund ineffizienter Unternehmensführung entlassen zu werden. Dies kann einen negativen Einfluss auf den Wert eines Managers am Arbeitsmarkt haben. Das zukünftige Einkommen eines Managers würde unter dem schlechten Ruf leiden. Insofern kann von einer disziplinierenden Wirkung des Arbeitsmarktes gesprochen werden.⁸⁸

Die oben beschriebene disziplinierende Wirkung des Arbeitsmarktes ist bei Managern von privaten Unternehmen in der Regel gegeben, es sei denn es handelt sich um einen Manager, der später nicht mehr auf diesem Arbeitsmarkt aktiv sein möchte.⁸⁹ Das Management eines öffentlichen Unternehmens steht im Gegensatz zum Management eines privaten Unternehmens in einem so engen Verhältnis zur Politik, dass die Verfolgung politischer Ziele nicht ausgeschlossen werden kann. Sofern diese Ziele verfolgt werden, kann das Management darauf zählen, auch weiterhin das Unternehmen führen zu dürfen.⁹⁰

Fraglich ist, ob die Manager öffentlicher Unternehmen sowie die Manager privater Unternehmen am selben Arbeitsmarkt tätig sind und ob damit die disziplinierende Wirkung des Arbeitsmarktes zutrifft. Hau und Thum gingen in ihrer Publikation im Kontext der aktuellen Finanzkrise unter anderem der Frage nach, ob staatliche Banken in Deutschland ihre Manager aus einem Arbeitsmarkt akquirieren, der weniger qualifizierte Manager beinhaltet als jener, aus dem private Banken ihre Manager akquirieren.⁹¹ Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass sowohl staatliche als auch private Banken in Deutschland ihre Manager aus demselben Arbeitsmarkt akquirieren.⁹²

Dies kann natürlich nicht universal für alle privaten und öffentlichen Unternehmen jeglicher Sektoren und aller Länder gesagt werden. Daher kann es durchaus möglich sein, dass öffentliche und private Unternehmen aus verschiedenen Arbeitsmärkten ihre Manager akquirieren. Betreffend die Frage, ob eine disziplinierende Wirkung des Arbeitsmarktes auf das Wirken eines Managers einen Einfluss hat,

⁸⁸ Vgl. Viscusi, Harrington, Vernon (2005), S. 507 f.

⁸⁹ Vgl. Hau, Thum (2009), S. 717.

⁹⁰ Vgl. Viscusi, Harrington, Vernon (2005), S. 508.

⁹¹ Vgl. Hau, Thum (2009), S. 717.

⁹² Vgl. Hau, Thum (2009), S. 737 ff.

kann gesagt werden, dass dies in der Regel für private Unternehmen gegeben ist. Ob diese Wirkung für öffentliche Unternehmen gegeben ist, kann nicht beantwortet werden. Manager öffentlicher Unternehmen können oftmals damit rechnen, weiterhin als Manager eingesetzt zu werden, wenn sie im Interesse der Politik handeln. Da Manager eben in einem Naheverhältnis zur Politik stehen, stellt sich auch die Frage, ob der Manager eines öffentlichen Unternehmens nach dem Ausscheiden aus dem Unternehmen tatsächlich wieder als Manager tätig sein möchte beziehungsweise wird, oder ob er ohnehin den Arbeitsmarkt der Manager verlassen und etwa politische Ämter bekleiden wird.⁹³

⁹³ Vgl. Viscusi, Harrington, Vernon (2005), S. 508.

4. Corporate-Governance-Kodizes

4.1. Erklärungen für die Existenz von Corporate-Governance-Kodizes

Ein Kodex ist eine Sammlung von Verhaltensregeln, denen sich Unternehmen unterwerfen sollen beziehungsweise in bestimmten Fällen auch unterwerfen müssen.⁹⁴

Wenn man die Existenz von Corporate-Governance-Kodizes kritisch betrachtet, ergibt sich die Frage, weshalb die Regelungen der Kodizes sich in Kodizes befinden und nicht in Gesetzen verankert sind. Der Vorteil einer gesetzlichen Verankerung liegt darin, dass bei Nichtbefolgung der Regelungen klare Sanktionen vorgesehen sind. Sind derartige Regelungen jedoch Teil eines Kodex, so müssen zusätzlich Sanktionsmechanismen entwickelt werden, es sei denn, man verlässt sich darauf, dass der Markt auf ein etwaiges Fehlverhalten eines Unternehmens entsprechend reagieren wird. Verhaltensregeln in Form von Kodizes festzulegen, bietet den Vorteil, dass Regelungen schneller und flexibler adaptiert und damit an aktuelle Bedürfnisse angepasst werden können, als dies bei gesetzlichen Regelungen der Fall ist.⁹⁵ Zudem kann ein Corporate-Governance-Kodex gewissermaßen als Modell dienen, an dem sich Unternehmen orientieren können, wenn sie ihr eigenes Regelwerk erstellen.⁹⁶ Der klare Vorteil eines Corporate-Governance-Kodex im Gegensatz zu einem Gesetz – und damit eine schlüssige Erklärung für die Existenz von Kodizes – ist, dass ein Kodex in der Wirtschaft auf höhere Akzeptanz stößt, als dies bei einem Gesetz der Fall ist.⁹⁷

Neben der technischen Frage, weshalb Corporate-Governance-Kodizes existieren, ist auch die Beantwortung der inhaltlichen Aspekte relevant. Kodizes existieren, um Transparenz zu gewährleisten. Weiters wurden Kodizes erschaffen, um das Vertrauen von Investoren zu erhöhen. Als Auslöser für die Erschaffung von Kodi-

⁹⁴ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 12.

⁹⁵ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 117.

⁹⁶ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 116.

⁹⁷ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 117.

zes werden oftmals Skandale genannt, wie beispielsweise der in Abschnitt 2.1. angeführte Enron-Skandal.⁹⁸

Laut Madhani beschränken sich derart große Skandale – wie etwa jener von Enron – weitestgehend auf private Unternehmen. Der öffentliche Bereich blieb in der Vergangenheit entsprechend seinen Ausführungen von Skandalen weitestgehend verschont. Nichtsdestotrotz attestiert er dem Thema Corporate Governance von Unternehmen des öffentlichen Sektors eine hohe Relevanz.⁹⁹

Nach Tricker werden Aktien von Unternehmen, die eine gute Corporate Governance aufweisen, mit einem Aufschlag gehandelt. Insofern macht sich eine gute Führung und Überwachung eines Unternehmens bezahlt.¹⁰⁰ Mallin argumentiert wiederum, dass durch die Existenz von Kodizes auch das Vertrauen in den Kapitalmarkt an sich gestärkt wird.¹⁰¹ Insofern kann man annehmen, dass Corporate-Governance-Kodizes einen Beitrag dazu leisten, dass Aktien von Unternehmen mit guter Corporate Governance mit einem Aufschlag gehandelt werden.¹⁰² Ein Corporate-Governance-Kodex soll Unternehmen dazu anhalten, eine gute Führung und Kontrolle des Unternehmens anzustreben. Existiert nun ein Kodex für Unternehmen, die an einer bestimmten Börse notiert sind, wodurch der Handel von Aktien an dieser Börse sehr attraktiv wird, so sollten auch andere Börsen einen Anreiz haben, einen Kodex zu entwickeln, um auch ihre Handelsplätze attraktiver zu gestalten. Diese Überlegung basiert auf der Annahme, dass von Seiten der Anleger eine Präferenz vorliegt, in Unternehmen zu investieren, die sich einem Kodex unterwerfen. Gibt es für einen Börsenplatz einen verpflichtenden Corporate-Governance-Kodex, so müssen sich börsennotierte Unternehmen diesem beugen. Anleger investieren eher in Unternehmen einer solchen Börse. Der Schluss liegt daher nahe, dass andere Börsen in Folge danach trachten werden einen solchen Kodex für ihren Standort zu entwickeln.¹⁰³

⁹⁸ Vgl. Mallin (2010), S. 25 f.

⁹⁹ Vgl. Madhani (2014), S. 5 f.

¹⁰⁰ Vgl. Tricker (2012), S. 15.

¹⁰¹ Vgl. Mallin (2010), S. 25.

¹⁰² Vgl. Tricker (2012), S. 15.

¹⁰³ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 118.

4.2. Ziele eines Corporate-Governance-Kodex

Ziel eines Corporate-Governance-Kodex ist es, die durch die Trennung von Eigentum und Management entstandenen Kosten zu reduzieren. Durch Anreize, aber auch durch Kontrolle soll das Management dazu angehalten werden, im Sinne der Eigentümer zu handeln.¹⁰⁴ Dies betrifft Unternehmen in privater Hand und öffentlicher Hand gleichermaßen.

4.2.1. Unternehmen in privater Hand

Entsprechend den Ausführungen des österreichischen Corporate-Governance-Kodex hat der Kodex für private Unternehmen das Ziel, eine Leitung und Kontrolle von Unternehmen sicherzustellen, die auf der Idee der Nachhaltigkeit und Langfristigkeit aufbaut.¹⁰⁵ Weiters kann die in Abschnitt 4.1. besprochene attraktivere Gestaltung des Finanzmarkts als ein Ziel eines Corporate-Governance-Kodex für private Unternehmen verstanden werden.

4.2.2. Unternehmen in öffentlicher Hand

Wie auch bei einem Kodex für private Unternehmen soll ein Kodex für öffentliche Unternehmen Transparenz schaffen. Dies sieht auch die Zielsetzung des österreichischen Public-Corporate-Governance-Kodex vor.¹⁰⁶ Hingegen kann das Verbessern der Attraktivität des Kapitalmarkts nicht als Ziel eines Kodex für öffentliche Unternehmen verstanden werden, da die Eigentumsanteile öffentlicher Unternehmen zumindest kurzfristig nicht veräußerlich sind.

Einem Kodex für öffentliche Unternehmen können folgende drei Funktionen zugeschrieben werden: Erstens existiert eine Verhaltenssteuerung der beteiligten Akteure, die darauf abzielt, die Unternehmensführung transparent zu gestalten. Zweitens kann die Kommunikationsfunktion genannt werden; ein Kodex kann als Sammelwerk unterschiedlicher Regelungen verstanden werden. Die dritte

¹⁰⁴ Vgl. Wagenhofer (2012), S. 72 f.

¹⁰⁵ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 11.

¹⁰⁶ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 6.

Funktion stellt eine Ordnungsfunktion dar, deren Bestimmung es ist, zusätzlich zu gesetzlichen Bestimmungen Regelungen zu erschaffen, die eine Unternehmensführung im Interesse der öffentlichen Hand sicherstellen.¹⁰⁷

4.3. Nutzen eines Corporate-Governance-Kodex

4.3.1. Unternehmen in privater Hand

Allgemein kann gesagt werden, dass durch eine gute Corporate Governance im Sinne einer guten Unternehmensführung und -kontrolle sowohl der Erfolg eines Unternehmens gewährleistet wird als auch das Vertrauen in ein Unternehmen, etwa durch Aktionäre, sichergestellt werden kann. Ein Corporate-Governance-Kodex kann also vertrauensbildend wirken.¹⁰⁸

Der Nutzen eines Kodex manifestiert sich für ein Unternehmen darin, dass die Attraktivität des Unternehmens steigt und Investoren vermehrt Interesse am Unternehmen zeigen. Wird ein Unternehmen dazu verpflichtet, sich einem Kodex zu unterwerfen, weil dessen Aktien an einer bestimmten Börse gehandelt werden, kann der Nutzen des Kodex derart interpretiert werden, dass die betreffende Börse an Attraktivität gewinnt.¹⁰⁹

Zur Frage, worin der Nutzen eines Kodex im Vergleich zu einer gesetzlichen Regelung liegt, kann gesagt werden, dass der Vorteil des Kodex darin liegt, dass auf Änderungen der Marktbedingungen und daher auf Anforderungen an den Kodex rascher und damit besser reagiert werden kann.¹¹⁰

Wie schon in Abschnitt 4.1. angesprochen, kann die Tatsache, dass ein Kodex gewissermaßen als „Selbstverwaltung der Wirtschaft“ wirkt, insofern als ein Nutzen eines Kodex interpretiert werden, als sich Unternehmen dadurch stärker mit dem Kodex verbunden fühlen. Es kann angenommen werden, dass einem Kodex daher eher Folge geleistet wird als einer gesetzlichen Regelung.

¹⁰⁷ Vgl. Budäus, Srocke (2003), S. 91 f.

¹⁰⁸ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 108.

¹⁰⁹ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 118 f.

¹¹⁰ Vgl. Kersting (2008), S. 61.

4.3.2. Unternehmen in öffentlicher Hand

Während der in Abschnitt 4.3.1. genannte Nutzen eines Kodex betreffend den Vorteil der rascheren Adaptierung von Kodizes im Vergleich zu Gesetzen, sowohl auf Kodizes für private als auch öffentliche Unternehmen zutrifft ist dies für die anderen oben genannten Argumente nicht der Fall.

Als ein Nutzen eines Kodex kann angeführt werden, dass die Kontrolle des Unternehmens durch einen Kodex verbessert werden kann. Außerdem kann ein Kodex die Transparenz eines Unternehmens erhöhen, wenn beispielsweise durch einen Kodex die Offenlegung bestimmter Tatsachen und Dokumente gefordert wird. Da öffentliche Unternehmen meist keine Sanktionen durch den Markt erfahren, kann ein Kodex dabei helfen, eine gute Unternehmensführung und Kontrolle zu gewährleisten. Insofern stellt die Gewährleistung der ordentlichen Führung und Kontrolle einen klaren Nutzen eines Kodex für öffentliche Unternehmen dar.¹¹¹

Schedler, Müller und Sonderegger stellen in ihren Ausführungen fest, dass eine gute Public Corporate Governance auch das Vertrauen der Bürger fördert. Unterstellt man nun, dass durch einen Kodex die Public Corporate Governance verbessert werden kann, so kann man sagen, dass die Existenz eines Kodex eine vertrauensfördernde Wirkung auf die Bürger hat. Einen weiteren interessanten Aspekt merken die Autoren an, nämlich dass eine gute Public Corporate Governance letztendlich den Politikern dient, indem die Meinung zu öffentlichen Unternehmen durch eine gute Führung und Kontrolle gestärkt wird. Unterstellt man hier wiederum, dass ein Kodex einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Public Corporate Governance leisten kann, so kann erwartet werden, dass ein Kodex das Ansehen öffentlicher Unternehmen fördert, was einen positiven Effekt auf das Ansehen der Politik hat. Die Existenz eines Kodex kann aus diesem Betrachtungswinkel heraus als eine Hilfestellung für die Politik betrachtet werden.¹¹²

¹¹¹ Vgl. Breimeier, Brinckmann, Killian, Schneider (2005), S. 268 ff.

¹¹² Vgl. Schedler, Müller, Sonderegger (2013), S. 47.

4.4. Kosten eines Corporate-Governance-Kodex

Neben den in den obigen Abschnitten diskutierten Zielen und Nutzen beziehungsweise Vorteilen eines Corporate-Governance-Kodex können auch Kosten mit der Existenz eines Kodex assoziiert werden.

Betrachtet man die Kosten eines Corporate-Governance-Kodex aus der Perspektive der rechtlichen Qualifikation des Kodex, so stößt man auf das Problem, dass ein Kodex im Vergleich zu einer gesetzlichen Regelung als unverbindlich angesehen werden kann. Dies war sowohl im Entwurf des Corporate-Governance-Kodex für Österreich als auch in der ersten Fassung des Kodex der Fall.¹¹³ Auch der aktuelle österreichische Corporate-Governance-Kodex sieht vor, dass sich Unternehmen freiwillig dem Kodex unterwerfen. Jedoch sind börsennotierte Unternehmen dazu verpflichtet, eine öffentliche Erklärung abzugeben, dass sie sich den Regeln des Kodex entsprechend verhalten.¹¹⁴ Durch einen Kodex können Kosten verursacht werden, da sich nicht alle Unternehmen den Regelungen unterwerfen und keine Sanktionen vorgesehen sind. Wären die Inhalte eines Kodex hingegen in Gesetzen geregelt, die Unternehmen zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, so wären die Kosten durch Nichteinhaltung der Bestimmungen geringer, da bei einem Verstoß Sanktionen drohen würden.¹¹⁵ Dadurch, dass ein Kodex und dessen Inhalt aus rechtlicher Sicht als *soft law* zu qualifizieren sind, ist es schwierig, die einem Gesetz entsprechende Wirkung zu erreichen.¹¹⁶

Soll die Einhaltung der Regelungen eines Kodex forciert werden, was in der Regel wünschenswert ist, so müssten parallel zu einem Kodex Sanktionsmechanismen geschaffen werden, die Anreize generieren, sodass sich die Akteure der Unternehmen entsprechend den Regelungen eines Kodex verhalten. Nach Haeseler und Gampe stellt die Alternative dazu, Sanktionsmechanismen zu entwickeln, das Vertrauen in die Institution des Marktes dar. Dementsprechend soll der Markt da-

¹¹³ Vgl. Haberer (2003), S. 118 f.

¹¹⁴ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 12.

¹¹⁵ Vgl. Haberer (2003), S. 127.

¹¹⁶ Vgl. Kersting (2008), S. 62.

rauf reagieren, ob sich ein Unternehmen regelkonform verhält oder nicht.¹¹⁷ Denkbar sind hier etwa niedrigere Aktienkurse für ein Unternehmen, sofern es sich nicht dem Kodex entsprechend verhält. Problematisch wird dies aber bei öffentlichen Unternehmen, da deren Anteile nicht gehandelt werden.¹¹⁸

Als Kosten eines Kodex können in diesem Sinn die Kosten verstanden werden, die durch eine Nichteinhaltung der Regelungen entstehen. Würden sich die Regelungen in Gesetzen mit klaren Sanktionen wiederfinden, wäre der Anreiz der Unternehmen höher, sich den Regeln entsprechend zu verhalten. Wird darauf vertraut, dass der Markt eine derartige Wirkung auf Unternehmen entfaltet, sodass diese sich einem Kodex unterwerfen, so kann dies in der Theorie zutreffen. Jedoch muss hier betont werden, dass das in der Realität nicht unbedingt der Fall ist. Vor allem bei öffentlichen Unternehmen kann nicht auf die Wirkung des Marktes vertraut werden.¹¹⁹

Um zu analysieren, welche Kosten durch einen Kodex entstehen können, soll hier das Konzept des *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, von Friedrich August von Hayek besprochen werden. Nach Friedrich August von Hayek ist unter der Idee des Wettbewerbs „[...] ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen [...], die ohne sein Bestehen entweder unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt werden würden“¹²⁰ zu verstehen. Ergebnisse des Wettbewerbs sind nicht vorhersehbar. Wird der Wettbewerb nun eingeschränkt, so können bestimmte Tatsachen nicht offenbart werden. Ein Kodex wirkt einschränkend auf den Wettbewerb. Dadurch kann möglicherweise ein Ergebnis herbeigeführt werden, das aus Wohlfahrtsgesichtspunkten schlechter ist als jenes, das ohne die Existenz eines Kodex herbeigeführt werden würde. Unternehmen werden möglicherweise durch einen Kodex beziehungsweise durch spezifische Regelungen dazu angehalten, einen bestimmten Weg einzuschlagen. Dies kann zu Wohlstandsminderungen führen. Ob, und in welchem Ausmaß dies der Fall ist, ist davon abhängig, wie der Kodex formuliert ist, und welche Regelungen zu welchen Themenfeldern festgelegt wer-

¹¹⁷ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 117.

¹¹⁸ Vgl. Kersting (2008), S. 62.

¹¹⁹ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 117.

¹²⁰ von Hayek (1968), S. 3.

den. Kosten stellen entsprechend dem Konzept von Friedrich August von Hayek, Kosten dar, die durch einen beschränkten Wettbewerb entstehen.¹²¹

Betrachtet man Corporate-Governance-Kodizes inhaltlich, wird deutlich, dass einige Regelungen der Kodizes mit Kosten verbunden sind. Ein Beispiel dafür ist die durchaus häufige Forderung nach Überwachungsorganen, welche bestimmte Anforderungen (beispielsweise die Anforderung der Unabhängigkeit) erfüllen müssen. Einerseits dient ein Überwachungsorgan der Wahrung der Interessen der Anteilseigner, andererseits sind damit Kosten verbunden, da Personen gefunden werden müssen, die dafür geeignet sind und infolgedessen vergütet werden müssen.

Neben den Kosten, die durch den Einsatz von Überwachungsorganen entstehen können, kann auch die Vertragsgestaltung für das Management durch Anreizsysteme zu Kosten führen. Während das eigentliche Ziel eines Vergütungssystems für das Management darin besteht, das Management dazu anzuhalten, im Sinne des Unternehmens zu handeln, kann es auch dazu kommen, dass das Management sich zu sehr auf die Parameter konzentriert, die Einfluss auf seine Vergütung haben. Dies kann bewirken, dass das eigentliche Ziel, nämlich im Sinne des Unternehmenszwecks zu arbeiten, verfehlt wird, was als Kosten verstanden werden kann.¹²² Solche variablen Vergütungskomponenten, die zu dem beschriebenen Verhalten führen können, werden auch im österreichischen Corporate-Governance-Kodex gefordert.¹²³

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass zwischen verschiedenen Arten von Kosten unterschieden werden kann. Zum einen sind hier Kosten gemeint, die dadurch entstehen, dass sich Regelungen in einem Kodex befinden und nicht etwa in Gesetzen verankert sind. Weshalb möglicherweise die Einhaltung der Regeln weniger strikt verfolgt wird. Zum anderen sind hier Kosten gemeint, die aufgrund von Regelungen des Kodex entstehen, d. h. Regelungen, die die Handlungsweisen von Unternehmen derart einschränken, dass dies der Wohlfahrt

¹²¹ Vgl. von Hayek (1968).

¹²² Vgl. Wagenhofer (2012), S. 72 ff.

¹²³ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 23 f.

schadet, oder aber auch Kosten da Unternehmen Verpflichtungen auferlegt werden, die Kosten verursachen.

5. Corporate Governance in Österreich

5.1. Entwicklung von Corporate Governance für private Unternehmen

Wie bereits in Abschnitt 2.1. dieser Arbeit skizziert, kann die schwache Corporate Governance eines Unternehmens, die in einem Skandal endet, als ein Faktor bezeichnet werden, der dazu führt, dass sich Institutionen dazu angehalten fühlen, Maßnahmen zu treffen, um derartige Vorkommnisse einzudämmen. Weiters kann davon ausgegangen werden, dass die Globalisierung einen wesentlichen Einfluss darauf hat, dass im Laufe der letzten Jahre vermehrt Regeln beziehungsweise Grundsätze zur Corporate Governance aufgestellt wurden. So hat etwa die OECD ihre ersten Grundsätze zur Corporate Governance im Jahr 1999 veröffentlicht.¹²⁴ Die Überarbeitung der ursprünglichen Grundsätze zur Corporate Governance wurden im Jahr 2004 von der OECD veröffentlicht. Dabei ist anzumerken, dass die Grundsätze über keinerlei bindende Wirkung gegenüber Nationalstaaten und damit auch gegenüber Österreich verfügen. Vielmehr sollen sie als Orientierung für die Verfasser etwaiger Regeln zur Corporate Governance dienen.¹²⁵

In der Erstellung eines Corporate-Governance-Kodex kommt Österreich im internationalen Vergleich keine Vorreiterrolle zu, was Haeseler und Gampe darauf zurückführen, dass österreichische Unternehmen durch einen schwachen Streubesitz zu charakterisieren sind. Zudem spielte der staatliche Sektor in der Vergangenheit eine noch viel größere Rolle.¹²⁶ Obwohl der erste österreichische Corporate-Governance-Kodex erst im Jahr 2002 veröffentlicht wurde, wurden allerdings bereits zuvor Maßnahmen ergriffen, welche die Corporate Governance der Unternehmen verbessern sollten. Darunter fällt beispielsweise das Insolvenzrechtsänderungsgesetz 1997. Damit wurde schon zwei Jahre, bevor die OECD die ersten Grundsätze zur Corporate Governance veröffentlichte, ein Gesetz

¹²⁴ Vgl. Müller (2005), S. 18.

¹²⁵ Vgl. OECD (2004), S. 3 f.

¹²⁶ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 139.

verabschiedet, das eine qualifizierte Leitung und Kontrolle von Unternehmen gewährleisten sollte.¹²⁷

Weitere Änderungen, die zum Teil zu einer verbesserten Corporate Governance führen sollten, waren aber auch Modifizierungen im Gesellschaftsrecht, die aufgrund von Vorgaben der Europäischen Union vorgenommen wurden.¹²⁸ Neben Vorgaben durch die Europäische Union sowie Empfehlungen der OECD fand in Österreich beispielsweise ein Strukturwandel im Pensionssystem statt, der gewissermaßen eine Veränderung im Themenbereich der Corporate Governance erforderte.¹²⁹

Einen wesentlichen Meilenstein hin zu einem Corporate-Governance-Kodex setzte das Institut der Wirtschaftsprüfer. Im Rahmen der Fachtagung dieses Instituts wurde im Oktober 2000 festgelegt, dass durch eine Arbeitsgruppe ein Corporate-Governance-Kodex erarbeitet werden sollte. Die wesentliche Arbeit an diesem Kodex erfolgte im Jahr 2001.¹³⁰ Neben den Bestrebungen des Instituts der Wirtschaftsprüfer wurde auch der Österreichische Verein für Finanzanalysten und Assetmanager aktiv, der ebenso einen Entwurf für einen Kodex gestalten wollte. So ergab es sich, dass von nun an in zwei Gruppierungen unabhängig voneinander Entwürfe für Kodizes entwickelt wurden. Daraufhin wurde der Kapitalmarktbeauftragte der Regierung initiativ und ließ die beiden Entwürfe zusammenzuführen.¹³¹

Fragt man sich nun, wer federführend bei der Entwicklung eines Kodex war, so ist dies ohne Zweifel das Institut der Wirtschaftsprüfer. Nach Haberer ist dieser Umstand deshalb besonders interessant, da viel eher zu erwarten war, dass sich Institutionen wie die Börse initiativ beim Entwerfen eines Kodex zeigen würden. Den Umstand, dass es sich bei den Initiatoren um das Institut der Wirtschaftsprüfer handelt, wertet Haberer als positiv, da dies den globaleren Blick der Wirtschaftsprüfer abbildet.¹³²

¹²⁷ Vgl. Schmalhardt (2005), S. 274 f.

¹²⁸ Vgl. Haberer (2003), S. 94 ff.

¹²⁹ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 139 f.

¹³⁰ Vgl. Haberer (2003), S. 96 f.

¹³¹ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 140 f.

¹³² Vgl. Haberer (2003), S. 99.

Österreich hat mit der Veröffentlichung des Kodex im Oktober 2002 sowohl den Empfehlungen der OECD als auch jenen der Europäischen Union Folge geleistet. Zudem hat durch die Erstellung eines Kodex für Österreich auch eine Anpassung an internationale Standards stattgefunden.¹³³ Der Kodex ist allerdings kein starres Gebilde, sondern wurde bereits einige Male verändert, wobei versucht wurde die betroffenen Interessengruppen bei Anpassungen stets einzubinden. Revisionen fanden aufgrund von Empfehlungen oder Richtlinien und Rechtsakten der Europäischen Union statt, aber auch wegen einschneidender Ereignisse wie der Finanzkrise, wodurch der Ruf nach höherer Nachhaltigkeit der Unternehmensführung und nach einem erhöhten Niveau an Transparenz lauter wurde.¹³⁴

5.2. Entwicklung von Corporate Governance für öffentliche Unternehmen

Nach Schmalhardt ist in Österreich ein Bedarf für Regelungen der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen gegeben. Dies argumentiert er damit, dass der Bund eine Vielzahl an Beteiligungen an Unternehmen hält, wodurch viel Kapital gebunden ist.¹³⁵ Zudem existierten mehr öffentliche Unternehmen, als sich Unternehmen an der Wiener Börse im Prime Market befinden. Dies unterstreicht die Relevanz von Corporate-Governance-Regelungen für öffentliche Unternehmen.¹³⁶

Im selben Jahr, in dem Schmalhardt diesen Bedarf feststellte, veröffentlichte die OECD ihre Richtlinien für die Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen unter dem Titel „*Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*“.¹³⁷ Müller stellt fest, dass durch die zahlreichen Liberalisierungen und Privatisierungen in den 90er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts das Thema Corporate Governance öffentlicher Unternehmen an Brisanz gewonnen hat.¹³⁸

Die OECD empfiehlt in ihrer Publikation, wie eine gute Corporate Governance öffentlicher Unternehmen gewährleistet werden kann. Diese Empfehlungen können

¹³³ Vgl. Schenz, Eberhartinger (2012), S. 29 ff.

¹³⁴ Vgl. Schenz, Eberhartinger (2012), S. 3 ff.

¹³⁵ Vgl. Schmalhardt (2005), S. 280.

¹³⁶ Vgl. Schmalhardt (2005), S. 287.

¹³⁷ OECD (2005).

¹³⁸ Vgl. Müller (2005), S. 20 f.

dann zurate gezogen werden, wenn es darum geht, Corporate-Governance-Kodizes für öffentliche Unternehmen zu entwickeln. Die Empfehlungen für öffentliche Unternehmen stellen eine Erweiterung zu den bereits 1999 veröffentlichten und 2004 überarbeiteten „*Principles of Corporate Governance*“ der OECD dar.¹³⁹

Obwohl im Jahr 2005 noch kein Kodex für öffentliche Unternehmen existierte, stellt Schmalhardt fest, dass sich zu diesem Zeitpunkt bereits einzelne Unternehmen der öffentlichen Hand freiwillig dem Kodex für private Unternehmen unterwarfen. Insofern kann festgehalten werden, dass zumindest vereinzelt der Wille erkennbar war, sich Kodizes zu unterwerfen, deren Ziel es ist, eine gute Führung und Kontrolle von Unternehmen zu erreichen.¹⁴⁰

Die OECD veröffentlichte in einer Publikation im Jahr 2010 erneut Empfehlungen und Hilfestellungen für die Gewährleistung einer guten Corporate Governance, welche auf den Empfehlungen von 2005 aufbaut.¹⁴¹

Dass nicht alleine ein Corporate-Governance-Kodex die Führung und Kontrolle eines öffentlichen Unternehmens beeinflusst, illustriert Wilfingseder. Demnach gab es im öffentlichen Bereich bereits Richtlinien, Anweisungen und Ähnliches, die eine Kultur der guten Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen in Österreich fördern sollten. Die Etablierung einer guten Corporate Governance fand also gleitend mit der Einführung einzelner Regelungen statt.¹⁴²

Im Oktober 2012 wurde der Bundes-Public-Corporate-Governance-Kodex veröffentlicht.¹⁴³ Damit existiert nun ein Corporate-Governance-Kodex für Unternehmen, die durch den Bund tatsächlich beherrscht werden oder sich zur Gänze oder zum überwiegenden Teil im Eigentum des Bundes befinden.¹⁴⁴ Wie Hable und Khol anmerken, umfasst der Kodex damit nicht alle Unternehmen, sondern nur Unternehmen des Bundes, die gewisse Erfordernisse erfüllen. Unternehmen der

¹³⁹ Vgl. OECD (2005), S. 9 ff.

¹⁴⁰ Vgl. Schmalhardt (2005), S. 277 f.

¹⁴¹ Vgl. OECD (2010).

¹⁴² Vgl. Wilfingseder (2011), S. 81 ff.

¹⁴³ Vgl. Hable, Khol (2013), S. 30.

¹⁴⁴ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 8.

Länder und Gemeinden unterliegen damit nach wie vor keinem Kodex für öffentliche Unternehmen.¹⁴⁵

Wie schon bei der Erstellung eines Kodex für private Unternehmen wird auch bei der Erstellung eines Kodex für öffentliche Unternehmen Österreich im internationalen Vergleich keine Vorreiterrolle zuteil. So verfügt beispielsweise das Nachbarland Deutschland bereits seit September 2009 über einen Kodex für Unternehmen des Bundes.¹⁴⁶ Zurzeit findet eine Überarbeitung der Grundsätze der Corporate Governance für öffentliche Unternehmen durch die OECD statt. Etwaige neue beziehungsweise veränderte Empfehlungen könnten sich auf die Weiterentwicklung der Corporate Governance im öffentlichen Bereich in Österreich auswirken.¹⁴⁷

5.3. Vergleich der aktuellen Regelungen der Corporate-Governance-Kodizes für öffentliche und private Unternehmen

Ein technischer Unterschied zwischen dem aktuellen österreichischen Corporate-Governance-Kodex und dem aktuellen österreichischen Public-Corporate-Governance-Kodex liegt darin, dass der erstgenannte zwischen drei verschiedenen Typen von Regelungen unterscheidet. Zum einen gibt es im Kodex *Legal Requirements (L-Regeln)*, die auf Rechtsvorschriften basieren. Weiters existieren Regelungen, die auf dem Prinzip von *Comply or Explain (C-Regeln)* aufbauen, also Regelungen, die eingehalten werden sollten. Wird jedoch gegen sie verstoßen, so muss eine Erklärung darüber abgegeben werden, weshalb sie nicht eingehalten wurden. Der dritte Typ stellt *Recommendations (R-Regeln)*, d. h. Empfehlungen dar.¹⁴⁸ Während, wie bereits erwähnt, der Corporate-Governance-Kodex diese drei Typen umfasst, ist festzuhalten, dass der Public-Corporate-Governance-Kodex lediglich über L-Regeln und C-Regeln verfügt. R-Regeln sind hingegen nicht vorgesehen. Damit kommt es im Kodex für Unternehmen der öffentlichen Hand zu keinen Empfehlungen, deren Nichteinhaltung nicht weiter the-

¹⁴⁵ Vgl. Hable, Khol (2013), S. 31.

¹⁴⁶ Vgl. PKF (2009), S. 2.

¹⁴⁷ Vgl. OECD (2014).

¹⁴⁸ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 14.

matisiert werden muss, sondern lediglich zu Bestimmungen, deren Einhaltung verpflichtend ist, beziehungsweise zu Empfehlungen, deren Nichteinhaltung einer Erklärung bedarf.¹⁴⁹

Ein technisches Charakteristikum des Kodex für öffentliche Unternehmen stellt der Umstand dar, dass der Kodex als Weisung verstanden werden kann, was bei einem Kodex für Unternehmen in privater Hand nicht der Fall ist, da er entweder als freiwilliger Verhaltenskodex oder als Anforderung für Unternehmen, deren Aktien an einer Börse gehandelt werden sollen, verstanden werden kann.¹⁵⁰

Die beiden Kodizes unterscheiden sich nicht nur in technischen Belangen, sondern auch in ihren inhaltlichen Regelungen. Unterschiede in den Regelungen sind zuerst darin beobachtbar, für welche Unternehmen der jeweilige Kodex gültig ist. Entsprechend dem Public-Corporate-Governance-Kodex muss entweder die Voraussetzung erfüllt werden, dass ein Unternehmen des Bundes oder ein Tochterbeziehungsweise Subunternehmen des Bundes über mehr als 10 Bedienstete verfügt oder dass der Jahresumsatz 300.000€ übersteigt.¹⁵¹ Maßgebend ist hier auch, wie bereits in Abschnitt 2.2. beschrieben, dass als Unternehmen des Bundes ein Unternehmen verstanden wird, an dem der Bund zumindest zu 50% beteiligt ist oder das durch den Bund beherrscht wird. Unternehmen, die diese Tatbestände erfüllen, müssen sich daher verpflichtend dem Kodex unterwerfen.¹⁵²

Die Erfüllung der Regelungen des Corporate-Governance-Kodex wird als freiwillig verstanden. Entsprechend dem Kodex zu handeln, liegt daher im Ermessen der Unternehmen, es sei denn, sie sind oder möchten in den Prime Market der Wiener Börse aufgenommen werden. Sollen die Aktien eines Unternehmens dort gehandelt werden, ist das Unternehmen eben verpflichtet, sich dem Kodex zu unterwerfen.¹⁵³

Geht man der Frage nach, welche Unternehmensformen sich zwingend einem der beiden Kodizes unterwerfen müssen, wird deutlich, dass die Einhaltung des Cor-

¹⁴⁹ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 14 f. und vgl. Hable, Khol (2013), S. 30.

¹⁵⁰ Vgl. Hable, Khol (2013), S. 30.

¹⁵¹ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 13.

¹⁵² Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 8.

¹⁵³ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 11 ff.

porate-Governance-Kodex nur für Aktiengesellschaften und für Europäische Aktiengesellschaften, die an der Börse notiert sind, verpflichtend ist.¹⁵⁴ Der Kodex für öffentliche Unternehmen beschränkt sich nicht auf eine derart kleine Zahl an Unternehmensformen. Dementsprechend entfaltet der Public-Corporate-Governance-Kodex Wirkung gegenüber Unternehmen des Bundes, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen und eine Gesellschaftsform des privaten Rechts darstellen, sowie für Vereine, Stiftungen, aber auch Fonds und Anstalten. Dieser Umstand ist für eine Beurteilung des Kodex für öffentliche Unternehmen positiv zu bewerten. Der Kodex für Unternehmen der öffentlichen Hand beschränkt sich nicht nur auf eine relativ kleine Zahl von Unternehmensformen, wie dies der Corporate-Governance-Kodex tut, sondern beeinflusst weitaus mehr Unternehmensformen in ihrem Wirken.¹⁵⁵ An dieser Stelle ist jedoch auch anzumerken, dass der Public-Corporate-Governance-Kodex keine Gültigkeit für börsennotierte Unternehmen hat, die im Eigentum des Bundes stehen, beziehungsweise über die der Bund eine beherrschende Wirkung hat, da für diese Unternehmen der Kodex für börsennotierte Unternehmen anzuwenden ist.¹⁵⁶

Der Kodex für Unternehmen der öffentlichen Hand sieht mindestens alle fünf Jahre eine Evaluierung des Corporate-Governance-Berichts vor,¹⁵⁷ während der Kodex für private Unternehmen beziehungsweise börsennotierte Unternehmen eine solche mindestens alle drei Jahre fordert.¹⁵⁸ Weiters sieht der Kodex für öffentliche Unternehmen nicht zwingend vor, dass es sich bei der Person, die die Überprüfung durchführt, um einen Wirtschaftsprüfer handelt. Entsprechend dem Kodex könne *„[d]iese Aufgabe [...] jeder geeigneten Person, die nicht dem Unternehmen angehört und keine Funktion im Unternehmen ausübt, übertragen werden.“*¹⁵⁹

Diese Formulierung ist sehr vage gestaltet. Über ihre Auslegung kann wohl leicht ein Konflikt entfacht werden. Es ist auch problematisch, dass für öffentliche Unternehmen im Vergleich zu privaten Unternehmen ein längerer Zeitraum für die Eva-

¹⁵⁴ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 11.

¹⁵⁵ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 8 f.

¹⁵⁶ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 5.

¹⁵⁷ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 52.

¹⁵⁸ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 39.

¹⁵⁹ Bundeskanzleramt (2012), S. 52.

luierung des Corporate-Governance-Berichts gewährt wird. Verwalten öffentliche Unternehmen Steuergeld beziehungsweise arbeiten mit diesem, so sollte eine Überprüfung in geringeren Zeitabständen stattfinden. Allerdings ist hier fraglich, ob die Evaluierung in der Praxis tatsächlich nur alle fünf Jahre stattfindet oder doch in kürzeren Zeitabständen durchgeführt wird.

Der Kodex für öffentliche Unternehmen kennt Regeln, die gegen Interessenkonflikte und deren Folgen, sowohl auf Seiten der Geschäftsleitung,¹⁶⁰ als auch auf Seiten des Überwachungsorgans¹⁶¹ wirken sollen. Zudem finden sich im Kodex spezifische Regelungen zu Problemen, wie etwa der Kreditvergabe an Personen, die entweder Organe oder Mitarbeiter des Unternehmens sind. Klare Regeln können Interessenkonflikte vermeiden.¹⁶² Auch der Kodex für private Unternehmen sieht Regelungen vor, um Interessenkonflikte sowohl auf Seiten der Geschäftsleitung¹⁶³ als auch auf Seiten der Aufsichtsratsmitglieder¹⁶⁴ vorzubeugen. Weiters sind Regelungen für leitende Angestellte vorgesehen, die Interessenkonflikte unterbinden sollen. Als Beispiel kann hier die Forderung angeführt werden, dass Nebentätigkeiten von leitenden Angestellten vom Vorstand genehmigt werden müssen.¹⁶⁵ Eine ähnliche Regelung findet sich auch im Kodex für öffentliche Unternehmen. Leitende Angestellte sind dazu angehalten, sich etwaige Nebenbeschäftigungen durch das Überwachungsorgan genehmigen zu lassen (Abschnitt 9.5.6 des Public-Corporate-Governance-Kodex findet auch Anwendung auf leitende Angestellte).¹⁶⁶ Die beiden Kodizes ähneln sich im Bereich der Vermeidung von Interessenkonflikten weitgehend in ihrem Inhalt.

Entsprechend den Regelungen des Kodex für öffentliche Unternehmen hat die Geschäftsleitung, sofern sie nur aus einem Mitglied besteht, das „Vier-Augen-Prinzip“ walten zu lassen, um eine ordentliche Unternehmensführung sicherzustellen.¹⁶⁷ Die Option für den Fall, dass die Geschäftsleitung lediglich aus einem Mit-

¹⁶⁰ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 38 f.

¹⁶¹ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 48 f.

¹⁶² Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 27.

¹⁶³ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 20 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 31 ff.

¹⁶⁵ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 23.

¹⁶⁶ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 39.

¹⁶⁷ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 30.

glied besteht und daher das „Vier-Augen-Prinzip“ zur Anwendung kommen muss, ergibt sich bei privaten Unternehmen, die den Regeln des Kodex unterliegen, nicht, da der Kodex vorsieht, dass der Vorstand aus mehreren Personen zu bestehen hat.¹⁶⁸ Die Frage, die sich hier stellt, ist jene, ob es wirtschaftlich immer sinnvoll ist, dass der Vorstand eines Unternehmens zwingend aus mindestens zwei Mitgliedern bestehen soll. Womöglich ist dies nicht immer der Fall. Die Regelung im Kodex für öffentliche Unternehmen lässt auch Geschäftsleitungen mit nur einer Person zu, was in Einzelfällen möglicherweise tatsächlich wirtschaftlich als sinnvoll zu erachten ist. Insofern birgt die Regelung im Kodex für öffentliche Unternehmen einen klaren Vorteil gegenüber der Regelung im Kodex für private Unternehmen.

Als weiteren positiven Punkt des Public-Corporate-Governance-Kodex ist die Tatsache anzuführen, dass im Corporate-Governance-Bericht der Anteil der Frauen in der Geschäftsleitung anzuführen ist.¹⁶⁹ Die Erfüllung der durch die Bundesregierung festgelegten Frauenquoten kann somit leicht überprüft werden.¹⁷⁰

Was beim Lesen des Public-Corporate-Governance-Kodex sehr deutlich wird, ist, dass dem Kodex durchaus der in Abschnitt 4.2.2. beschriebene Charakter eines Sammelwerks unterschiedlicher Regelungen zukommt. Dies ist auch beim Kodex für private beziehungsweise börsennotierte Unternehmen beobachtbar. Dieser Umstand zeigt, dass die beiden österreichischen Kodizes in diesem Aspekt entsprechend der Beschreibung von Budäus und Srocke verfasst sind.¹⁷¹ Der Charakter des Sammelbands kann für Entscheidungsträger des Unternehmens hilfreich sein, da der Kodex als Leitfaden zur Führung und Kontrolle verstanden werden kann, der durch Verweise zu anderen Regelungen in seiner Relevanz und seinem Nutzen besticht.

¹⁶⁸ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 19.

¹⁶⁹ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 52.

¹⁷⁰ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 43.

¹⁷¹ Vgl. Budäus, Srocke (2003), S. 91 f.

6. Analyse

6.1. Wie ist die Existenz von Corporate-Governance-Kodizes zu beurteilen?

Wie bereits in Abschnitt 4.1. dieser Arbeit besprochen, können als Ziele und Wirkungen eines Kodex unter anderem eine Stärkung des Börsenplatzes, der Schutz der Eigentümer eines Unternehmens und die Stärkung beziehungsweise Sicherstellung der Transparenz verstanden werden. Ein Kodex für private Unternehmen, dem sich Unternehmen unterwerfen müssen, sofern deren Aktien an der Börse gehandelt werden, kann eine Stärkung des Börsenplatzes herbeiführen. Eine derartige Stärkung des Börsenplatzes kann selbstverständlich durch einen Kodex für öffentliche Unternehmen nicht attestiert werden, da sich öffentliche Unternehmen schließlich dadurch auszeichnen, dass ihre Anteile (größtenteils) nicht an Börsen gehandelt werden. Der Schutz der Eigentümer, der durch die Existenz eines Kodex herbeigeführt werden kann, trifft jedoch sowohl auf Unternehmen in privater Hand als auch auf Unternehmen in öffentlicher Hand zu. Sind es bei privaten Unternehmen etwa die Aktionäre eines Unternehmens, die durch einen Kodex geschützt werden, so sind es bei öffentlichen Unternehmen letztendlich die Bürger als Anteilseigner, für die sichergestellt wird, dass eine ordentliche Unternehmensführung stattfindet.¹⁷²

Betreffend die Transparenz, die ein Kodex schaffen kann, muss man sich fragen, welche Vorteile daraus entstehen. Eine Folge von Transparenz stellt ein besseres Verhältnis zwischen der Unternehmensführung und den Eigentümern beziehungsweise den Gläubigern dar. Dies trifft sowohl für öffentliche als auch private Unternehmen zu, die sich dem jeweiligen Kodex entsprechend verhalten. Das Bedürfnis nach mehr Transparenz spielt vor allem bei öffentlichen Unternehmen eine wesentliche Rolle.¹⁷³ Budäus merkt an, dass bei öffentlichen Unternehmen ganz bewusst eine Intransparenz inszeniert wird. Durch Ausgliederungen können etwa Schulden der öffentlichen Hand vertuscht werden.¹⁷⁴ Daher kann gesagt werden,

¹⁷² Vgl. Ruter, Sahr, Häfele (2007), S. 396 f.

¹⁷³ Vgl. Ruter, Sahr, Häfele (2007), S. 396.

¹⁷⁴ Vgl. Budäus (2005), S. 17.

dass ein Kodex für öffentliche Unternehmen von Vorteil sein kann, um ein derartiges Verhalten zu unterbinden oder wenigstens zu mindern.

Die Existenz eines Kodex birgt für ein Unternehmen sowohl Vorteile als auch Nachteile. Allerdings werden die positiven Effekte und damit die Vorteile erst dann deutlich für das Unternehmen spürbar, wenn es sich an die Regelungen hält. Als einer dieser Vorteile gilt, dass die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens gestärkt wird. Die Tatsache, dass sich ein Unternehmen einem Kodex unterwirft, hat nach außen hin eine positive Signalwirkung. Dies trifft sowohl auf private als auch auf öffentliche Unternehmen zu, da beide Typen von Unternehmen mit anderen Unternehmen in Konkurrenz stehen können.¹⁷⁵ Sich als Unternehmen dazu zu entscheiden, den Regeln eines Kodex entsprechend zu handeln, kann daher rühren, dass Unternehmen – um eben konkurrenzfähig zu sein, zu bleiben oder zu werden – dem Trend folgen und sich Kodizes unterwerfen. Dementsprechend kann festgehalten werden, dass sich öffentliche Unternehmen den privaten Unternehmen immer mehr ähneln. Insofern ist es nachvollziehbar, dass für beide Arten von Unternehmen Kodizes existieren.¹⁷⁶

Da – wie bereits zuvor beschrieben – die Einhaltung der Regeln eines Kodex das Vertrauen gegenüber Gläubigern, Eigentümern, Kunden und damit Stakeholdern im Allgemeinen stärkt, stellt es für ein Unternehmen einen Vorteil dar, wenn es sich einem Kodex unterwirft.

Neben den genannten Vorteilen für Unternehmen kann ein Kodex für öffentliche Unternehmen aber auch positive Auswirkungen auf die Einstellung der Bürger bezüglich der Politik haben. Durch einen Kodex kann beispielsweise die Glaubwürdigkeit in die Politik gestärkt werden. Insofern stellt die Existenz eines Kodex sehr wohl auch einen Vorteil für die Politik und ihre Akteure dar.¹⁷⁷

Die Vor- und Nachteile der Existenz eines Kodex gegenüber der gesetzlichen Verankerung der Regelungen wurden bereits in Abschnitt 4 thematisiert. Aber auch hier soll dieser Punkt noch einmal aufgegriffen werden. Kritiker sprechen in die-

¹⁷⁵ Vgl. Henke, Hillebrand, Steltmann (2005), S. 30 f.

¹⁷⁶ Vgl. Röber (2008), S. 65.

¹⁷⁷ Vgl. Ruter, Sahr, Häfele (2007), S. 398.

sem Zusammenhang das Problem an, dass durch einen Kodex für öffentliche Unternehmen weitere bürokratische Prozesse in Gang gesetzt werden. Außerdem, so merken Ruter, Sahr und Häfele im Jahr 2007 an, seien Kritiker eines Kodex für öffentliche Unternehmen der Meinung, dass ohnehin bereits Regelungen existierten, die öffentliche Unternehmen zu befolgen haben. Somit sei es fraglich, ob ein Kodex überhaupt von Nöten ist. Dem gegenüber steht das Argument, dass durch einen Kodex die relevanten Regelungen in einer Schrift zusammengefasst aufzufinden sind.¹⁷⁸

Ein klares Urteil darüber, ob Kodizes generell notwendig sind und ob sie einen überwiegend positiven Nutzen erzeugen, kann so ohne Weiteres nicht gefällt werden. Begrüßenswert sind Kodizes insofern, als durch deren Existenz Vorteile in mehreren Dimensionen erwachsen. Einen Vorteil stellt die Tatsache dar, dass durch einen Kodex für private Unternehmen der Börsenplatz attraktiver wird, sofern die Börsennotierung eines Unternehmens an die Erfüllung der Regelungen eines Kodex gebunden ist. Außerdem sorgt ein Kodex für Transparenz und somit auch für Sicherheit. Ein erhöhtes Niveau an Transparenz und beispielsweise eine leistungsabhängige Vergütung des Vorstands, wie dies der österreichische Corporate-Governance-Kodex,¹⁷⁹ aber auch der österreichische Public-Corporate-Governance-Kodex¹⁸⁰ vorsehen, kann zur Folge haben, dass nur mehr qualifiziertes Personal Interesse an einer Managementposition hat. Insofern kann durch einen Kodex der Umstand herbeigeführt werden, dass in Unternehmen (vermehrt) qualifizierte Personen Managementpositionen besetzen, was im Sinne der Eigentümer ist. Ein weiterer Vorteil ist, dass es sich bei einem Kodex zwar um eine Form der Regulierung handelt, jedoch um kein Gesetz. Denn ein Kodex stößt in der Wirtschaft auf mehr Akzeptanz. Daraus folgt, dass Unternehmen sich eher einem Kodex entsprechend verhalten wollen, als sich einem Gesetz zu beugen.¹⁸¹

Es stellt sich in Anbetracht dieser Vorteile die Frage, ob man Kodizes überhaupt benötigt. Wäre es möglich, die gleichen Verhältnisse herbeizuführen, ohne dass

¹⁷⁸ Vgl. Ruter, Sahr, Häfele (2007), S. 395 ff.

¹⁷⁹ Vgl. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012), S. 23 f.

¹⁸⁰ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 33 ff.

¹⁸¹ Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 116 ff.

ein Kodex existiert? Man könnte behaupten, dass ein Kodex nicht notwendig sei, da die Institution des Marktes ohnehin effizient genug sei. Zum einen kann dem Kapitalmarkt eine disziplinierende Wirkung zugeschrieben werden. Zum anderen ist es auch möglich, dass der Arbeitsmarkt seine disziplinierende Wirkung zeigt. Ein weiteres Argument gegen die Existenz von Kodizes ist, dass ein Kodex kein Allheilmittel ist. Vielmehr muss überprüft werden, ob die Regelungen des Kodex eingehalten werden. Gegebenenfalls müssten Sanktionen über Unternehmen verhängt werden. Existieren hingegen keine Sanktionen, so verlässt man sich alleine auf den Markt und dessen Wirkung.¹⁸²

6.2. Gründe für die Einführung eines Kodex für öffentliche Unternehmen

Die Einführung beziehungsweise Existenz eines Kodex bringt eine Vielzahl an Vorteilen und damit Gründen, die für die Erstellung eines Kodex sprechen, mit sich. Zuallererst sei hier der Vorteil angeführt, dass durch einen Kodex eine Trennung zwischen Politik und Management stattfinden kann. Durch eine Trennung kann auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik wieder gestärkt werden, da die Existenz eines Kodex den Anschein vermittelt, dass es unerwünscht ist, politische Interessen in öffentlichen Unternehmen durchzusetzen. Politiker werden gewissermaßen in ihren Handlungsweisen eingeschränkt. Dieser Themenbereich wird im nächsten Abschnitt noch detaillierter diskutiert.

Denkt man an die Ziele eines Kodex für private Unternehmen, so ist ein Ziel der Schutz der Aktionäre. Wendet man diese Idee analog auf öffentliche Unternehmen an, so kann ein Kodex für öffentliche Unternehmen als Schutz der Bürger in ihrer Funktion als Eigentümer öffentlicher Unternehmen verstanden werden.

Wenn man bedenkt, dass eine Angleichung zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen vermehrt beobachtbar ist, so ist es eine logische Schlussfolgerung, dass auch für öffentliche Unternehmen Kodizes existieren sollten. Denn wenn öffentliche Unternehmen privaten Unternehmen auf gleicher Augenhöhe begegnen

¹⁸² Vgl. Haeseler, Gampe (2002), S. 117.

wollen beziehungsweise sollen, ist es unabdingbar, dass sich auch öffentliche Unternehmen einem Kodex unterwerfen, wodurch sie ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber privaten Unternehmen stärken.

6.3. Konfliktfelder und Problemfelder von Kodizes für öffentliche Unternehmen

6.3.1. Politik

Schedler und Finger nennen als Ziele beziehungsweise Funktionen von Corporate Governance öffentlicher Unternehmen zum einen das Erreichen von politischen Zielen und zum anderen das Erhalten des Unternehmenswertes. Beschäftigt man sich mit der Frage, ob diese Ziele in Konflikt zueinander stehen, so wird man zu dem Schluss kommen, dass das Erreichen politischer Ziele regelmäßig mit Kosten verbunden ist. Achtet ein Unternehmen hingegen lediglich auf den Erhalt des Unternehmenswertes, so wird es unter Umständen schwierig, politische Ziele (vollständig) zu erfüllen. Wird nun, wie in der Theorie angenommen, davon ausgegangen, dass politische Ziele nicht deckungsgleich mit dem Ziel des Erhalts des Unternehmenswerts sind, so kann gesagt werden, dass ein Trade-off zwischen den beiden Arten von Zielen stattfinden muss. Es muss eine Entscheidung darüber getroffen werden, mit welcher Intensität welche Art von Zielen verfolgt wird. Ein Abtausch der beiden Ziele muss stattfinden. Wären hingegen die politischen Ziele deckungsgleich mit dem Ziel des Erhalts des Unternehmenswertes, so wäre ein derartiger Trade-off nicht notwendig. Klassischerweise geht man aber, wie oben beschrieben, davon aus, dass die Ziele unterschiedlich sind.¹⁸³ Es kann gesagt werden, dass ein Kodex eine Basis für das Erreichen beider Ziele darstellen kann.

Zwei weitere Vorteile, die ein Kodex für öffentliche Unternehmen mit sich bringt, nennt Ruter: Qualitätssicherung und Vertrauensbildung. Einem Unternehmen, das sich einem Kodex entsprechend verhält, wird mehr Vertrauen entgegengebracht

¹⁸³ Vgl. Schedler, Finger (2008), S. 15.

werden als einem Unternehmen, dessen Handlungsweisen nicht durch einen Kodex beeinflusst werden. Doch wem würde das gewonnene Vertrauen im Fall eines öffentlichen Unternehmens gebühren? Für den Fall, dass sich das Vertrauensniveau tatsächlich erhöht, so kommt dies der Verwaltung sowie der Politik zugute.¹⁸⁴ Vor allem wenn es um Investitionen geht, bedarf es aus der Sicht der Politik des Vertrauens und der Transparenz, um Rückhalt in der Bevölkerung zu finden.¹⁸⁵ Wolf und Ziche merken an, dass das Zurückgewinnen des Vertrauens der Bürger von hoher Relevanz ist. Denn den Bürgern soll bewusst gemacht werden, dass in den Unternehmen keine Verschwendung von Ressourcen stattfindet. Wird es geschafft, dieses Bewusstsein zu stärken, so ergibt sich daraus ein deutlicher Vertrauensgewinn. Die beiden Autoren behandeln zwar Unternehmen auf kommunaler Ebene, jedoch kann man ihre Ausführungen analog auf öffentliche Unternehmen im Generellen anwenden.¹⁸⁶

Vertrauen stellt einen wesentlichen Faktor für die Politik dar, sind doch Politiker dafür gewählt, die Wähler und ihre Interessen zu vertreten. Von dieser Warte aus betrachtet erscheint es auch sinnvoll, dass Politiker nach Vertrauen in der Bevölkerung streben. Calabrò, Torchia und Ranalli sprechen davon, dass das Vertrauen der Bevölkerung etwa durch erhöhte Transparenz herbeigeführt werden kann.¹⁸⁷

Betrachtet man nun den Begriff des Vertrauens genauer, so wird deutlich, dass es sich bei diesem Konzept um eine subjektive Auffassung von Individuen handelt. Vertrauen wird in der Regel mit einer Erwartungshaltung in Zusammenhang gebracht. Weiters gilt, dass Vertrauen von Person zu Person verschieden ist.¹⁸⁸ Versucht nun die Politik das Vertrauen der Bevölkerung in die Tätigkeiten der Politiker zu stärken oder gar erst zu gewinnen, so ist der Erfolg oder Misserfolg immer von einer subjektiven Komponente abhängig. Insofern kann nicht klar, deutlich und einheitlich gesagt werden, ob das Vertrauen oder die Nicht-Existenz von Vertrauen der Bevölkerung tatsächlich immer gerechtfertigt ist. Mitunter wird das Vertrauen

¹⁸⁴ Vgl. Ruter (2008), S. 102 f.

¹⁸⁵ Vgl. Henke, Hillebrand, Steltmann (2005), S. 34.

¹⁸⁶ Vgl. Wolf, Ziche (2005), S. 57.

¹⁸⁷ Vgl. Calabrò, Torchia, Ranalli (2011), S. 852.

¹⁸⁸ Vgl. Suchanek, Lin-Hi (o.J.) und vgl. Kainz (2015).

der Bevölkerung in die Politik ungerechtfertigterweise gesteigert. In diesem Zusammenhang könnte die Erstellung eines Kodex etwa lediglich dazu genutzt werden, um den Rückhalt und somit das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Akteure und damit in die Politik zu steigern. Fraglich ist eben, ob das Vertrauen in die Politik wohl überhaupt gerechtfertigt ist.

Für Politiker ist das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik einerseits dann von Relevanz, wenn es um Investitionsentscheidungen geht. Andererseits besteht auch Interesse und Nutzen am Vertrauen der Bürger, denen hier eine Doppelfunktion, nämlich zum einen Wähler und zum anderen Eigentümer öffentlicher Unternehmen, zukommt, wenn Wahlen stattfinden. Ein stärkeres Vertrauen der Bevölkerung in die Politik stellt somit einen klaren Vorteil für die Politiker dar. Würden beispielsweise während einer Legislaturperiode Entscheidungen getroffen, die der Bevölkerung missfallen, so würde dieses Verhalten der Politik bei den nächsten Wahlen sanktioniert werden. Röber illustriert dieses Phänomen an Personalentscheidungen, die den Bürgern widerstreben. Analog dazu könnte man meinen, dass es eine Strategie der Politik sein könnte, Fehlentscheidungen, wie etwa die genannten Personalentscheidungen, erst gar nicht zu ermöglichen beziehungsweise zu erschweren. Ein Kodex kann ermöglichen derartige Fehlentscheidungen zu verhindern. Entscheidet sich die Politik dazu, einen Kodex zu erstellen, so kann dies zum Vorteil für politische Akteure bei bevorstehenden Wahlen gereichen.¹⁸⁹

Doch mit welcher Hingabe und Genauigkeit würden sich Politiker einem bereits existierenden Kodex widmen und sich an ihm orientieren beziehungsweise öffentliche Unternehmen dazu anzuhalten, ihn zu befolgen? Beeinflusst die Existenz eines Kodex die Handlungsweisen der politischen Akteure – und hat ein Kodex Einfluss darauf, mit welcher Intensität Politiker ihre Ziele verfolgen?

Prinzipiell ist anzunehmen, dass politische Parteien großes Interesse daran haben, ihre Ziele zu verwirklichen und daher mit Nachdruck daran arbeiten werden. Falls Politiker in der Durchsetzung ihrer Ziele durch den Kodex gehemmt werden, so kann es sein, dass sie ihr Interesse an einem Zuwachs an Transparenz und

¹⁸⁹ Vgl. Röber (2008), S. 62 f.

Vertrauen durch einen Kodex verlieren, da ihnen ebendieser vielmehr Steine in den Weg legt, als er Nutzen für sie stiftet.¹⁹⁰

Man kann also behaupten, dass die Einführung eines Kodex aus Sicht der Politik ein zweischneidiges Schwert darstellt. Einerseits kann das Erstellen eines Kodex als Vorteil für die Politik und vor allem für die zum Zeitpunkt der Erstellung amtierende Regierung darstellen, da dadurch ein Vertrauenszuwachs erzielt werden kann. Andererseits schadet sich die Politik mit der Einführung unter Umständen bei der Durchsetzung ihrer Ziele selbst.

Was das Thema Corporate Governance für öffentliche Unternehmen besonders interessant macht und die hohe Relevanz des Themas aufzeigt, stellt die Rollenvielfalt des Staates dar. Sofern also öffentliche Unternehmen existieren, die als ausgelagerte Unternehmen gelten, so hat der Staat die Rollen des Gesetzgebers, des Gewährleisters, des Regulierers, des Bestellers und natürlich auch des Eigners inne. Da diese verschiedenen Rollen mitunter Zielsetzungen mit sich bringen, die sich inhaltlich widersprechen, kann dies zu Konflikten führen. Beispielsweise kann die Rolle des Gewährleisters – des Staates als Gebilde, das sich dazu verpflichtet, gewisse Leistungen und Aufgaben zu erbringen – mit jener des Gesetzgebers und Regulators mitunter in Konflikt stehen, wenn es etwa darum geht, Gesetze zu erlassen, die auch in den Wirkungsbereich des Staates als Gewährleister eingreifen. Analog dazu können aber auch Regulierungsmaßnahmen die Rolle des Staates als Eigner beeinflussen.¹⁹¹ Nach Schedler und Finger können die Interessen des Staates als Eigentümer und die Interessen des Staates als Gewährleister nie deckungsgleich sein. Ebendies wird auch auf die oben genannten Rollen zutreffen.¹⁹²

Der Staat verfügt also über eine Vielzahl an Rollen, denen er allen Aufmerksamkeit schenken sollte, was aber nicht im gleichen Maße möglich ist, da diese Rollen zum Teil miteinander in Konflikt stehen und unterschiedliche Schwerpunktsetzungen verlangen. Hier wird wiederum deutlich, dass die politischen Akteure einen wesentlichen Einfluss darauf haben, wie ein öffentliches Unternehmen geführt

¹⁹⁰ Vgl. Röber (2008), S. 64 f.

¹⁹¹ Vgl. Lienhardt (2008), S. 49.

¹⁹² Vgl. Schedler, Finger (2008), S. 16.

wird, indem sie die Einhaltung der Rollen mit unterschiedlicher Intensität verfolgen. Die politischen Akteure können also entsprechend ihren Zielen und Vorstellungen festlegen, welche Rollen primär verfolgt werden.¹⁹³ Dass derartige Rollenambiguitäten nicht bloß in der Theorie existieren, sondern auch in der Realität greifbar sind, zeigt die Forderung der OECD nach einer klaren Trennung zwischen der Rolle des Eigners und anderen Funktionen des Staates bei öffentlichen Unternehmen.¹⁹⁴

Wenn ein Kodex erstellt wird beziehungsweise bereits existiert, so werden dem Kodex solche Eigenschaften zugeschrieben, die es ermöglichen, die Transparenz bei der Führung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen zu fördern, die Politik in ihrem Einflussbereich einzuschränken, öffentliche Unternehmen an private Unternehmen gewissermaßen anzugleichen und ähnliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Die drei Funktionen, die Kersting einem Kodex für kommunale Unternehmen zuschreibt, werden als Ordnungsfunktion, Steuerungsfunktion sowie als Transparenzfunktion bezeichnet. Ordnungsfunktion bedeutet, dass es Aufgabe des Kodex ist, alle relevanten Regeln zusammenzufassen. Sinn der Steuerungsfunktion ist es, die Funktionen und Bereiche der Akteure abzustecken und Regeln für die tatsächliche Führung und Kontrolle zu erstellen. Außerdem soll durch die Transparenzfunktion sichergestellt werden, dass die Handlungsweisen der Akteure für die Bürger sichtbar werden.¹⁹⁵ Kersting schreibt diese drei Funktionen zwar einem Kodex für kommunale Unternehmen zu, jedoch sollten ebendiese Funktionen auch für staatliche beziehungsweise alle öffentlichen Unternehmen und den entsprechenden Kodizes im Allgemeinen Gültigkeit haben.

An dieser Stelle ergibt sich die Frage, ob diese Funktionen tatsächlich durch einen Kodex erfüllt werden können und ob durch einen Kodex eine Entflechtung zwischen Politik und Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen tatsächlich sichergestellt werden kann. In anderen Worten: Es stellt sich die Frage, ob der Einfluss politischer Akteure und damit die Vertretung politischer Interessen auf die

¹⁹³ Vgl. Röber (2008), S. 61.

¹⁹⁴ Vgl. OECD (2005), S. 12.

¹⁹⁵ Vgl. Kersting (2008), S. 66 f.

Führung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen eingeschränkt werden kann. Wie bereits zuvor erwähnt, könnte man behaupten, dass einem Kodex die Eigenschaft zugeschrieben wird, den Einfluss politischer Akteure zu verringern, da plötzlich – d. h. durch die Einführung eines Kodex – Rahmenbedingungen existieren, die zu einer besseren Unternehmensführung beitragen sollen. Auf den ersten Blick mag dieser Gedankengang zwar nachvollziehbar sein, jedoch sollte man nicht vorschnell zu dem Schluss kommen, dass ein Kodex lediglich Vorteile mit sich bringt und alle alten Rahmenbedingungen über Bord geworfen werden.

Durch einen Kodex ändert sich nichts an der Eigentümerstruktur beziehungsweise an der Zusammensetzung des Gremiums, das die Eigentümer vertritt. Es mag zwar manchmal der Fall sein, dass durch die Regelungen eines Kodex die Zusammensetzung eines Aufsichtsrates nicht mehr in der selben Form vorzufinden ist, wie das vor der Existenz eines Kodex der Fall war, jedoch bleibt eine Regierung – abgesehen davon, dass in regelmäßigen Abständen Wahlen stattfinden – dieselbe, unabhängig davon, ob ein Kodex existiert oder nicht. Insofern legt die Regierung weiterhin fest, welche Personen als Aufsichtsratsmitglieder eingesetzt werden. Die Regierung muss zwar nun den Kodex als solchen befolgen, sie wird aber nach wie vor darauf bedacht sein, entsprechend ihren eigenen Prinzipien zu handeln. Ein vollkommener Wechsel der Prinzipien der Akteure wird daher durch die Einführung eines Kodex nicht stattfinden. Theoretisch wäre es möglich, dass Politiker nach wie vor danach streben, sich auf eine Art und Weise zu verhalten, die ihren Nutzen maximiert, wobei es auch ein Ziel der Politiker ist, so zu agieren, dass sie bei der nächsten Wahl möglichst viele Wählerstimmen gewinnen.¹⁹⁶

Interessant ist zudem auch die Frage, wer einen Kodex erstellt beziehungsweise beschließt, dass ein Kodex von öffentlichen Unternehmen einzuhalten ist. Mitunter haben Interessenverbände einen Einfluss darauf, dass die Diskussion rund um die Entwicklung eines Kodex in Gang gebracht wird beziehungsweise am Leben gehalten wird. Letzten Endes beschließt jedoch die Regierung, ob ein Kodex in Kraft tritt und wie dieser gestaltet ist. Als problematisch kann man dabei die Tatsache ansehen, dass die Regierung den Kodex beschließt. Das Problem, das hier zu-

¹⁹⁶ Vgl. Bernholz, Breyer (1994), S. 2 und vgl. Blankart (2011), S. 76.

grunde liegt, ist die bereits oben beschriebene Rollenambiguität der öffentlichen Hand. So hat in Österreich die Bundesregierung den Public-Corporate-Governance-Kodex beschlossen.¹⁹⁷ Die Bundesregierung, als Vertretung der Bürger, ist aber auch selbst dafür verantwortlich sicherzustellen, dass öffentliche Unternehmen ordentlich geführt und kontrolliert werden. Dazu entsendet sie beispielsweise Aufsichtsratsmitglieder. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist, ob die Regelungen des Kodex anders aussehen würden, wenn der Kodex nicht durch dieselben Akteure erstellt werden würde, die für die Führung und Kontrolle der öffentlichen Unternehmen verantwortlich sind. In anderen Worten: Man muss sich fragen, ob die Regelungen nicht anders – etwa restriktiver – aussehen würden, wenn die beschlussfassenden Akteure nicht deckungsgleich mit jenen wären, die für die ordentliche Führung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen verantwortlich sind. Verantwortung ist hier im Sinne der Vertretung der Bürger als Eigentümer zu verstehen – mit sämtlichen Rechten und Pflichten, die der Regierung dadurch auferlegt werden. Demgegenüber steht aber, dass die Regelungen des Kodex als Selbstbindung verstanden werden sollen. Dies kann als positives Signal gewertet werden, wenn man diese Form der Selbstbindung als Reflexion der Akteure so interpretiert, dass sie den Bedarf nach Regelungen für öffentliche Unternehmen verstanden haben.¹⁹⁸

Bezüglich der Frage, welche Probleme sich durch die Existenz beziehungsweise die Nichtexistenz eines Kodex ergeben können, spielen die politischen Akteure eine wesentliche Rolle. Dies rührt schon daher, dass man bei Staatsbetrieben, und damit öffentlichen Unternehmen ein Naheverhältnis zur Politik attestieren kann.¹⁹⁹ Die Frage, ob ein Kodex erstellt wird, ist daher differenziert zu betrachten. Es liegen darin sowohl Vorteile als auch Nachteile. Allerdings muss man die oben getroffenen Aussagen, den Einfluss politischer Akteure auf öffentliche Unternehmen betreffend, etwas relativieren. Immerhin fällen Politiker und Manager von öffentlichen Unternehmen auf recht unterschiedlichen Ebenen Entscheidungen. Insofern

¹⁹⁷ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 3.

¹⁹⁸ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 5.

¹⁹⁹ Vgl. Zypries (2008), S. 23.

kann gesagt werden, dass Manager durchaus einen Handlungsspielraum besitzen, und politische Akteure nicht zur Gänze Einfluss auf deren Entscheidungen haben.²⁰⁰

6.3.2. Änderungen der Rahmenbedingungen

6.3.2.1. Fundamentale Änderungen

Sich ändernde Rahmenbedingungen fordern oftmals Anpassungen in Gesetzen und in der Regulierung im Generellen. Welche Veränderungen rufen Änderungen in den Vorstellungen der Verhaltensweisen öffentlicher Unternehmen hervor? Welche Veränderungen können nun die Relevanz des Themenkreises der Public Corporate Governance erhöhen?

Betrachtet man Veränderungen im Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmen vorerst global und in einem größeren Zeitraum, so kann dies in mehreren Dimensionen geschehen. Nach Ambrosius kann man zwischen sechs verschiedenen Dimensionen unterscheiden, die sich im Laufe der Zeit gewandelt haben. Diese Dimensionen sind die gesellschaftlichen, die staatlichen, die gemeinwirtschaftlichen, die ordnungspolitischen, die regulativen und die betrieblichen Dimensionen.²⁰¹

Die Veränderung in gesellschaftlicher Sicht äußert sich derart, dass laut der älteren Sichtweise öffentliches Wirtschaften ein Merkmal von zivilisierten und urbanen Lebensverhältnissen darstellt. Öffentliches Wirtschaften stellt eine Ergänzung zum Markt dar. Entsprechend der jüngeren Sichtweise kann öffentliches Wirtschaften nicht mehr als State of the Art verstanden werden.²⁰²

Aus der Perspektive der staatlichen Dimension wurde öffentliches Wirtschaften traditionell als ein wichtiges Instrument der Politik verstanden. Der enge Bezug zur Politik war damals schon offensichtlich. Eine etwaige Privatisierung stellt nach dieser Ansicht einen Verlust für den Staat dar, da dessen Handlungsfähigkeit und

²⁰⁰ Vgl. Budäus (2005), S. 18 f.

²⁰¹ Vgl. Ambrosius (2012), S. 74 ff.

²⁰² Vgl. Ambrosius (2012), S. 74 ff.

politische Einflussnahme dadurch eingeschränkt werde. Entsprechend der jüngeren Sichtweise liegt öffentliches Wirtschaften jedoch nicht im Verantwortungsbereich des Staates. Die Rolle des gewährleistenden Staates tritt in den Vordergrund, während sich das Bild des Nachfragers wandelt, da der Nachfrager nicht mehr als Bürger, sondern als Kunde angesehen wird.²⁰³

Aus der gemeinwirtschaftlichen Perspektive geht hervor, dass öffentliches Wirtschaften traditionell dafür bestimmt war, das Gemeinwohl zu fördern. In letzter Zeit wird die Ansicht vertreten, dass auch private Unternehmen existieren können, deren Absicht es ist, gemeinwirtschaftliche Ziele zu erreichen. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die Idee der Daseinsvorsorge nicht mehr zeitgemäß sei.²⁰⁴

Zwischen der jüngeren und der älteren Sichtweise im Bezug auf die ordnungspolitischen Dimensionen sind ebenso Unterschiede erkennbar. Aus traditioneller Sicht werden öffentliche Unternehmen als „Volksvermögen“ gesehen, das nicht veräußert werden soll. Öffentliche Unternehmen sollen vielmehr existieren, um gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen zu erreichen. Entsprechend der jüngeren Sicht der Dinge sind öffentliche Unternehmen auf monopolistischen Märkten nicht erwünscht. Neben der Tatsache, dass öffentliche Unternehmen für politische Zwecke missbraucht werden könnten, ergibt sich auch das Problem, dass öffentliche Unternehmen ohnehin weniger effizient seien als private. Daher werden der Markt und ein funktionierender Wettbewerb als zentrale Institutionen gesehen.²⁰⁵

In der Perspektive der regulativen Dimensionen können zwischen der älteren und der jüngeren Sichtweise ebenso Unterschiede festgestellt werden. Entsprechend der älteren Sicht soll Regulierung anstatt möglicher Marktmechanismen angewandt werden. Ziel dieser Idee ist es, das Gemeinwohl zu fördern. In jüngster Zeit zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab. Es soll nur mehr dort reguliert werden, wo kein Wettbewerb existiert. Zudem spielen die Themen Privatisierung und Liberalisierung eine wesentliche Rolle.²⁰⁶

²⁰³ Vgl. Ambrosius (2012), S. 76 ff.

²⁰⁴ Vgl. Ambrosius (2012), S. 78 ff.

²⁰⁵ Vgl. Ambrosius (2012), S. 80 ff.

²⁰⁶ Vgl. Ambrosius (2012), S. 72 f.

Der Vergleich der jüngeren und älteren Perspektive zu den betrieblichen Dimensionen zeigt, dass dabei Parallelen beobachtbar sind. Beiden Ansichten ist gemein, dass öffentlichen Unternehmen unterstellt wird, unwirtschaftlich zu arbeiten und einer politischen Abhängigkeit zu unterliegen. Unterschiede tun sich insofern auf, als in letzter Zeit der Standpunkt vertreten wird, dass durch Privatisierungen und Liberalisierungen bessere wirtschaftliche Ergebnisse erzielt werden könnten. Entsprechend der älteren Sichtweise sollen öffentliche Aufgaben nicht durch private Unternehmen erfüllt werden.²⁰⁷

Beim Vergleich der Ansichten zu den verschiedenen Dimensionen wird klar, dass sich die Vorstellungen zum öffentlichen Wirtschaften im Laufe der Zeit wesentlich verändert haben. Die Politik wird danach streben, entsprechend den Vorstellungen zu agieren, das heißt beispielsweise in Betracht zu ziehen, öffentliche Unternehmen zu privatisieren oder aber auch Liberalisierung zu forcieren. All diese Dimensionen und die jeweiligen älteren und jüngeren Vorstellungen und Einstellungen in Betracht ziehend, kann gesagt werden, dass öffentliche Unternehmen im Laufe der Zeit an Attraktivität und Ansehen eingebüßt haben. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen kann einen wesentlichen Teil dazu beitragen, den sich veränderten Vorstellungen entgegenzukommen und ihnen zu entsprechen. Dies wird wohl besonders in jenen Bereichen der Fall sein, in denen öffentliche Unternehmen vorherrschend sind.

6.3.2.2. Jüngere Änderungen

Die zuvor beschriebenen veränderten Rahmenbedingungen beziehen sich auf einen größeren Zeitraum. Hier sollen nun Veränderungen für öffentliche Unternehmen in den letzten Jahren besprochen werden.

Ein wesentlicher Einfluss auf öffentliche Unternehmen kann der Europäischen Union zugeschrieben werden. Ein Faktor, der hier anzuführen ist, ist die Tatsache, dass die Europäische Union eine zunehmende Deregulierung forciert.²⁰⁸ Die Zielsetzung der Europäischen Union, einen funktionierenden Binnenmarkt zu gewähr-

²⁰⁷ Vgl. Ambrosius (2012), S. 83 f.

²⁰⁸ Vgl. Lenk, Rottmann (2008), S. 45.

leisten, stellt einen weiteren wesentlichen Faktor dar, der einen starken Einfluss auf öffentliche Unternehmen hat. Die Konsequenz für solche Unternehmen, die zuvor unter Umständen unter aus ihrer Sicht vorteilhaften Bedingungen agieren konnten, ist, dass plötzlich Wettbewerb mit Unternehmen (mitunter aus anderen Mitgliedsstaaten) herrscht.²⁰⁹ Eine Folge der Deregulierungs- und Liberalisierungstendenzen stellt die Tatsache dar, dass sich öffentliche Unternehmen nun vermehrt mit stärkerem Wettbewerb konfrontiert sehen.²¹⁰ Ein weiterer Faktor, der öffentliche Unternehmen seit dem Beitritt Österreichs in die Europäische Union beschäftigt, ist die Tatsache, dass die Europäische Union keinen Unterschied in der Behandlung von öffentlichen und privaten Unternehmen sehen möchte. Weder öffentliche noch private Unternehmen sollen aufgrund ihrer Eigentümerstruktur besser oder schlechter behandelt werden.²¹¹

Durch diese Veränderungen der Rahmenbedingungen werden öffentliche Unternehmen dazu angehalten, auf eine Art und Weise zu arbeiten, die sich an jener der privaten Unternehmen orientiert. Das Handeln der öffentlichen Unternehmen soll mehr an das Handeln eines privaten Unternehmens angeglichen werden. Öffentliche Unternehmen müssen insofern marktorientierter handeln.²¹²

Allerdings sind Veränderungen, wie Privatisierungen und Ausgliederungen,²¹³ nicht ausschließlich der Europäischen Union zuzuschreiben, sondern eben auch dem in Abschnitt 6.3.2.1. beschriebenen Paradigmenwechsel die staatlichen Dimensionen betreffend. Zudem spielt auch der Wandel des Wohlfahrtsstaates im Laufe der Zeit eine Rolle. Wenn es darum geht, Ursachen für Privatisierungen und Ausgliederungen zu finden, so werden vermehrt zuvor durch den Staat bereitgestellte Dienste durch private Unternehmen bereitgestellt. Die besprochenen Einflussfaktoren können jedoch nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr wird durch das Zusammenwirken dieser Faktoren der Status quo erreicht.²¹⁴

²⁰⁹ Vgl. Cox (2007), S. 81 f.

²¹⁰ Vgl. Henke, Hillebrand, Steltmann (2005), S. 30 f.

²¹¹ Vgl. Cox (2007), S. 81 f.

²¹² Vgl. Lenk, Rottmann (2008), S. 45 f.

²¹³ Vgl. Cox (2007), S. 75.

²¹⁴ Vgl. Hekking (2007), S. 136 f.

Aufgrund all dieser Veränderungen und damit der Angleichung öffentlicher Unternehmen an private Unternehmen ist es wenig überraschend, dass in den letzten Jahren vermehrt Corporate-Governance-Kodizes für öffentliche Unternehmen eingeführt wurden, nachdem vergleichbare Kodizes bereits für private Unternehmen existierten.

6.3.2.3. Ausgliederungen

Fakt ist, dass immer mehr öffentliche Aufgaben ausgelagert werden. Die Wurzeln dieser Auslagerungstendenzen können in den zuvor beschriebenen sich ändernden Rahmenbedingungen – etwa dem Einfluss der Europäischen Union und sich generell ändernden Erwartungshaltungen an öffentliches Wirtschaften – gefunden werden. Zu den Zielen von Ausgliederungen zählen ein Effizienzgewinn, erhöhte Flexibilität sowie erhöhte Bürgernähe, womit ein Wandel des Bildes des Nachfragers vom Bürger hin zum Kunden gemeint ist.²¹⁵ Die Ursachen für den Effizienzgewinn und die erhöhte Flexibilität können etwa darin gefunden werden, dass ausgegliederte Unternehmen flexibleren Bestimmungen unterliegen als deren nicht ausgegliederte Pendant.²¹⁶ Als ein weiterer Vorteil kann eine Trennung zwischen Politik und öffentlichen Unternehmen angeführt werden.²¹⁷

Jedoch bringen Ausgliederungen nicht nur Vorteile mit sich, sondern auch Nachteile. So kann es passieren, dass es zu einer Unübersichtlichkeit bei ausgegliederten Unternehmen kommt. In Anbetracht dieser Unübersichtlichkeit oder Zersplitterung²¹⁸ bedarf es insbesondere einer funktionierenden Steuerung und Kontrolle von ausgegliederten Unternehmen.²¹⁹

Betrachtet man nun sich in privater Hand befindliche Unternehmen und sich in öffentlicher Hand befindliche ausgegliederte Unternehmen, so ist auf den ersten Blick, abgesehen von der Eigentümerstruktur der Unternehmen, kein Unterschied erkennbar. Bedenkt man, dass infolge sich ändernder Rahmenbedingungen ver-

²¹⁵ Vgl. Röber (2008), S. 57 ff.

²¹⁶ Vgl. Schmalhardt (2005), S. 277.

²¹⁷ Vgl. Lienhard (2008), S. 46.

²¹⁸ Vgl. Lienhard (2008), S. 46.

²¹⁹ Vgl. Röber (2008), S. 57 ff.

mehrt Ausgliederungen stattgefunden haben, so ist es nicht verwunderlich, dass sich öffentliche und private Unternehmen immer mehr ähneln. Allerdings kann nicht behauptet werden, dass durch die Angleichung der beiden Formen von Unternehmen öffentliche Unternehmen über keine Existenzberechtigung mehr verfügen. Nach Röber würden öffentliche Unternehmen nach wie vor über eine Existenzberechtigung verfügen, auch wenn die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen zusehends enger beziehungsweise verwaschener werden. Seiner Ansicht nach wird es nach wie vor *„[...] öffentliche Aufgaben geben, die wegen ihrer strategischen Relevanz von öffentlichen Monopolunternehmen angeboten werden müssen.“*²²⁰ Röber sieht die Notwendigkeit derartiger Unternehmen etwa im Bereich der Daseinsvorsorge.²²¹

Um dem Transparenzverlust, der durch Ausgliederungen entsteht, entgegenwirken zu können, bedarf es eines Kodex für öffentliche Unternehmen. Dieser Kodex soll Transparenz schaffen und damit das Vertrauen der Bürger stärken.

6.3.2.4. Relevanz des Kodex

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich aus verschiedenen Faktoren, die sich im Laufe der Zeit verändert haben, eine erhöhte Relevanz eines Kodex für öffentliche Unternehmen ergeben hat. Denkt man an die Rahmenbedingungen im Allgemeinen, wie etwa an die sich ändernde Erwartungshaltung betreffend das öffentliche Wirtschaften oder an den Einfluss der Europäischen Union, wird klar, dass sich auch öffentliche Unternehmen mit dem Thema Corporate Governance auseinandersetzen müssen. Außerdem tragen Ausgliederungen einen wesentlichen Teil dazu bei, dass sich öffentliche Unternehmen immer mehr an private Unternehmen annähern und somit die Existenz eines Kodex für öffentliche Unternehmen an Relevanz gewinnt.²²²

Abgesehen von den sich ändernden Vorstellungen und Rahmenbedingungen spielt bei der Erstellung eines Kodex auch die Politik eine wesentliche Rolle. Wie

²²⁰ Röber (2008), S. 66.

²²¹ Vgl. Röber (2008), S. 65 ff.

²²² Vgl. Reichard (2002), S. 38.

zuvor beschrieben, kann ein Kodex dabei helfen, eine Trennung zwischen Politik und Management eines Unternehmens herbeizuführen. Allerdings verfügt die Politik auch dann über einen wesentlichen Einfluss auf öffentliche Unternehmen, wenn ein Kodex bereits existiert. Durch einen Kodex kann aber die Transparenz im Vergleich zu einer Situation ohne Kodex erhöht werden. Insofern kann die Existenz eines Kodex nicht als Allheilmittel beziehungsweise als Lösung aller Probleme im Zusammenhang mit der Politik verstanden werden. Das Problem, das öffentlichen Unternehmen hier zugrunde liegt ist, dass eine mehrstufige Prinzipal-Agent-Beziehung vorliegt, wodurch die Transparenz prinzipiell im Vergleich zu einer Situation ohne einer solchen mehrstufigen Beziehung geschwächt ist.²²³

6.4. Sinnhaftigkeit beziehungsweise Relevanz der Existenz von Kodizes für private und öffentliche Unternehmen

6.4.1. Charakteristika von öffentlichen und privaten Unternehmen und deren Einfluss auf die Sinnhaftigkeit beziehungsweise Relevanz eines Kodex für öffentliche Unternehmen

Um zu einem Schluss zu kommen, wie die Sinnhaftigkeit oder Relevanz der Existenz von Kodizes für private und öffentliche Unternehmen zu beurteilen ist, wird vorerst ein Bezug zu den bereits in Abschnitt 3 dieser Arbeit diskutierten Unterschieden von öffentlichen und privaten Unternehmen hergestellt.

Betrachtet man nun die erste besprochene Dimension aus Abschnitt 3, nämlich jene Sektoren, in denen öffentliche Unternehmen vorherrschend sind, so muss man feststellen, dass es sich bei Unternehmen, die beispielsweise Güter oder Dienstleistungen im Bereich der Infrastruktur bereitstellen, oftmals um öffentliche Unternehmen handelt. Zudem befinden sich Monopole zum Teil auch in der öffentlichen Hand, das heißt, dass öffentliche Unternehmen ein Monopol innehaben. Selbstverständlich existieren auch private Unternehmen, die im Bereich der Infra-

²²³ Vgl. Lenk, Rottmann (2008), S. 55.

struktur tätig sind sowie auch private Unternehmen, die über ein Monopol verfügen.²²⁴

Bedenkt man nun, dass private Unternehmen womöglich einer Preisregulierung unterliegen und sich zum Teil einem Kodex unterwerfen müssen, so fragt man sich, warum dies nicht auch für öffentliche Unternehmen der Fall sein soll. Unabhängig davon, ob ein öffentliches Unternehmen etwa einer Preisregulierung unterliegt, ist es von hoher Relevanz, dass ein Kodex für öffentliche Unternehmen existiert, da diese sich unter anderem auch in Bereichen der Infrastruktur betätigen, die für eine Volkswirtschaft von hoher Wichtigkeit sind. Außerdem sollte auch unter dem Gesichtspunkt, dass es sich bei öffentlichen Unternehmen mitunter um Unternehmen handelt, die über ein Monopol verfügen, ein Kodex für öffentliche Unternehmen existieren, um zumindest etwas Transparenz in derartige Unternehmen, die ohnehin unter speziellen Rahmenbedingungen handeln, zu bringen und um eine gute Form der Führung und Kontrolle der Unternehmen zu gewährleisten.

Auch die Betrachtung der Dimension, inwiefern sich Zielsetzungen von Management und Aufsichtsorgan in öffentlichen und privaten Unternehmen unterscheiden, gibt Aufschluss darüber, ob von einer hohen Relevanz eines Kodex gesprochen werden kann. Das Management eines Unternehmens, unabhängig davon, ob es sich um ein öffentliches oder ein privates Unternehmen handelt, wird, soweit es ihm möglich ist, versuchen eigennützig zu handeln.²²⁵ Unterstellt man nun, dass durch einen Kodex eine Einschränkung des eigennützigen Handelns herbeigeführt werden kann, so kann man behaupten, dass die Relevanz eines Kodex für öffentliche sowie private Unternehmen gleichermaßen gegeben ist. Eine Strategie, um das Verhalten der Manager zu beeinflussen, ist es, Anreize zu setzen, welche das Management dazu anhalten, im Interesse der Eigentümer zu handeln. Denkbar sind hier etwa erfolgsabhängige Vergütungsformen, bei denen das Management seine Vergütung etwa (zum Teil) in Form von Aktien oder Aktienoptionen erhält. So können die Interessen des Managements an jene der Eigentümer angeglichen werden. Bei privaten Unternehmen ist eine derartige Praxis grundsätzlich möglich.

²²⁴ Vgl. Bernholz, Breyer (1994), S. 203.

²²⁵ Vgl. Blankart (1980), S. 129.

Betrachtet man die Idee, Manager zu Eigentümern zu „machen“, aus einer sehr engen Perspektive, nämlich dass Manager lediglich zu Eigentümern „gemacht“ werden können, sofern Aktien oder Aktienoptionen einen Teil der Vergütung des Managements darstellen können, also übertragbar sind, so ist festzuhalten, dass dies im Falle von Unternehmen, die sich zu 100% im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, nicht durchführbar ist. Dies scheitert daran, dass Eigentumsanteile von Unternehmen, die zu 100% im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, nicht übertragbar sind.

Nimmt man hingegen eine weniger enge Sichtweise bei der Betrachtung des Konzepts ein, so wird deutlich, dass die Idee, Manager zu Eigentümern zu „machen“ auch auf öffentliche Unternehmen anwendbar ist. Das Management eines öffentlichen Unternehmens kann beispielsweise dann zum Eigentümer „gemacht“ werden, wenn ein leistungsabhängiges Vergütungssystem für die Vergütung des Managements implementiert wird. Aktien können mangels der Existenz solcher nicht übertragen werden. Außerdem ist es schwierig, den Wert eines öffentlichen Unternehmens festzustellen. Alternativ dazu müsste das Augenmerk auf Kennzahlen gelegt werden. Denkbar wäre etwa ein Vergütungssystem, das die Vergütung (zum Teil) von Produktivitätskennzahlen abhängig macht. Wird die Produktivität gesteigert, was in der Regel im Sinne der Eigentümer ist, so soll etwa das Management durch eine höhere Vergütung davon profitieren. Auf diese Art und Weise können für Manager Anreize geschaffen werden, eher im Sinne des Unternehmens zu handeln.

Allerdings sind derartige Vergütungssysteme auch durchaus mit Problemen behaftet, da das Management möglicherweise dann nur noch mit Fokus auf „gute“ Kennzahlen arbeitet. Dies kann aus dem einfachen Grund geschehen, weil das Management letzten Endes eigennützig handelt und versuchen wird, seine Vergütung zu maximieren. Der Fokus auf für das Management „gute“ Kennzahlen kann dazu beitragen, dass das Unternehmen in Summe nicht optimal geführt wird.

In Anbetracht der eben genannten Tatsachen kann ein Kodex, neben der Förderung der Transparenz, auch zum Ziel haben, die Interessen des Managements an jene der Eigentümer anzugleichen.

Ein Kodex für öffentliche Unternehmen ist insofern aus der Perspektive, die Interessen des Managements an jene der Eigentümer anzugleichen, von wesentlicher Relevanz, da der Anreiz, die Ziele der Eigentümer zu verfolgen, bei öffentlichen Unternehmen weniger stark gegeben ist als bei privaten Unternehmen. Hier ist konkret gemeint, dass es Kodizes bedarf, die eine erfolgsabhängige Form der Vergütung für das Management vorsehen.²²⁶

Bedenkt man die Unterschiede in den Zielsetzungen und den Handlungsweisen von Überwachungsorganen, je nachdem ob sie für öffentliche oder private Unternehmen aktiv sind, so wird, wie in Abschnitt 3 beschrieben, ersichtlich, dass das Überwachungsorgan eines öffentlichen Unternehmens gewissermaßen freizügiger handeln kann. Schließlich spricht man bei öffentlichen Unternehmen auch von einer Verdünnung der Rechte der eigentlichen Eigentümer. Das Problem, das diesem Phänomen zugrunde liegt, ist die Tatsache, dass bei öffentlichen Unternehmen ein mehrstufiges Prinzipal-Agent-Problem beobachtet werden kann.²²⁷ Erschwerend kommt dann neben der Tatsache, dass die Interessen der Eigentümer öffentlicher Unternehmen durch dieses mehrstufige Prinzipal-Agent-Problem mitunter nur noch in abgeschwächter Form durch das Überwachungsorgan verfolgt werden, das Problem hinzu, dass Mitglieder des Überwachungsorgans öffentlicher Unternehmen durch politische Parteien gewählt werden. Sofern ein Kodex dieses Prinzipal-Agent-Problem abschwächen kann, kann die Existenz eines solchen als notwendig beurteilt werden. Regelungen zur Unabhängigkeit und zu den notwendigen Qualifikationen, über die ein Überwachungsorgan verfügen muss, können hierbei hilfreich sein.

Betrachtet man die Dimension des Insolvenzrisikos, so wird ersichtlich, dass das Risiko einer Insolvenz für private Unternehmen eher gegeben ist als für öffentliche. Die Frage, der man nun nachgehen muss, ist, ob durch einen Kodex das Insolvenzrisiko für öffentliche Unternehmen abgeschwächt werden kann beziehungsweise ob das Risiko einer drohenden Insolvenz, die sodann oft durch Subventionen abgewendet wird, vermindert werden kann.

²²⁶ Vgl. Frey, Kirchgässner (2002), S. 7 f.

²²⁷ Vgl. Ganske (2005), S. 159 f.

Da öffentliche Unternehmen, wie in Abschnitt 3.3. beschrieben, eher davor bewahrt werden, in eine Insolvenz zu schlittern, fehlen mitunter Anreize zur effizienten Unternehmensführung. Diesem Problem kann ein Kodex dann entgegenwirken, wenn er Anreize für eine effiziente Unternehmensführung setzt.²²⁸ Weiters können Forderungen nach mehr Transparenz, seien es nun solche nach der Offenlegung von Vergütungen, aber auch Forderungen zur Erstellung eines Corporate-Governance-Berichts, die Unternehmensführung dazu anhalten, eine gute Form der Unternehmensführung an den Tag zu legen. Derartige Inhalte eines Kodex können dabei helfen, eine effizientere Unternehmensführung zu forcieren und dadurch das Insolvenzrisiko abschwächen. Allerdings muss hier klar festgestellt werden, dass ein Kodex nicht als Mittel zur vollkommenen Eliminierung eines Insolvenzrisikos verstanden werden kann, sondern vielmehr als ein Mittel zu dessen Abschwächung. Somit kann es nach wie vor vorkommen, dass ein öffentliches Unternehmen in die Insolvenz schlittert oder eben vor dieser durch etwaige Subventionen bewahrt wird.

Der im Rahmen dieser Arbeit bereits viel diskutierte Einfluss politischer Akteure ist bei öffentlichen Unternehmen in einem nicht unwesentlichen Ausmaß zu beobachten. Bei privaten Unternehmen zeigt sich der Einfluss politischer Akteure im Verhältnis zu öffentlichen Unternehmen in einem wesentlich geringeren Ausmaß. Bei öffentlichen Unternehmen, die unter einem höheren Einfluss politischer Akteure arbeiten, kann ein Kodex zumindest einen Teil dazu beitragen, dass das Erreichen des eigentlichen Unternehmensziels an Priorität gewinnt. Durch eine Verstärkung der Transparenz und die Einführung etwaiger Evaluierungen von Corporate-Governance-Berichten könnten politische Akteure dazu angehalten werden, den Einfluss ihrer parteipolitischen Interessen in öffentliche Unternehmen zu verringern. Dennoch muss auch hier wiederum festgehalten werden, dass Politiker auch dann, wenn ein Kodex existiert, einen wesentlichen Einfluss auf öffentliche Unternehmen haben und damit nach wie vor ihre parteipolitischen Interessen in öffentlichen Unternehmen verwirklichen können.

²²⁸ Vgl. Frey, Kirchgässner (2002), S. 8.

Die disziplinierende Wirkung des Kapitalmarkts ist bei privaten Unternehmen in der Regel gegeben. Jedoch ist dies bei öffentlichen Unternehmen nicht der Fall. Eigentumsanteile von rein öffentlichen Unternehmen werden nicht gehandelt. Das Management eines öffentlichen Unternehmens verfügt somit über mehr Freiheiten, da die Qualität der Unternehmensführung nicht in Aktienkursen widergespiegelt wird. Zudem ist auch die disziplinierende Wirkung in Form einer drohenden Übernahme kaum gegeben. Von dieser Warte aus ist klar, dass ein Kodex, der Handlungsweisen einschränkt, Sanktionen vorsieht und Anreize für das Management setzen kann, eine ordentliche Unternehmensführung zu gewährleisten, sich vorteilhaft auf die Unternehmensführung auswirken kann. Und dies vor allem dann, wenn die disziplinierende Wirkung des Kapitalmarkts nicht gegeben ist.²²⁹

Aus der Sicht des Arbeitsmarktes und seiner disziplinierenden Wirkung ist fraglich, ob eine Unterscheidung zwischen den Managern öffentlicher und privater Unternehmen als sinnvoll erscheint. Die disziplinierende Wirkung sollte für beide gegeben sein, und zwar in der Form, dass die Handlungsweisen eines Managers im aktuellen Unternehmen den Ruf des Managers beeinflussen. Der Ruf des Managers ist dann von Bedeutung, wenn er einen neuen Arbeitgeber sucht.²³⁰ Die Frage, die sich hier zuerst stellt, ist, ob ein Manager nach dem Ausscheiden aus einem Unternehmen überhaupt noch am selben Arbeitsmarkt aktiv werden möchte. Ist dies nicht der Fall, wäre keine disziplinierende Wirkung des Arbeitsmarktes vorhanden, durch die der Manager dazu angehalten wird, eine effiziente Unternehmensführung an den Tag zu legen.

Unterstellt man nun, dass Manager öffentlicher Unternehmen ohnehin durch ihre Nähe zur Politik einen Vorteil bei einer etwaigen Jobsuche haben, so kann von keiner disziplinierenden Wirkung des Arbeitsmarktes gesprochen werden. Insofern wäre dann ein Kodex für öffentliche Unternehmen gerechtfertigt und sinnvoll, der sicherstellt, dass das eigentliche Unternehmensziel verfolgt wird und daher Anreize für das Management setzt, wie etwa leistungsabhängige Vergütungssysteme, oder Sanktionen in den Raum stellt, die ein bestimmtes Verhalten des Managers herbeiführen sollen, da die disziplinierende Wirkung des Arbeitsmarktes versagt.

²²⁹ Vgl. Budäus, Srocke (2003), S. 97.

²³⁰ Vgl. Bebchuk, Fried, Walker (2002), S. 774 ff.

6.4.2. Weitere Fragestellungen zur Sinnhaftigkeit beziehungsweise Relevanz eines Kodex für öffentliche Unternehmen

Die erste Fragestellung, die hier behandelt werden soll, ist jene, ob öffentliche Unternehmen nicht ohnehin im Laufe der Zeit an Relevanz verloren haben beziehungsweise zukünftig an Relevanz verlieren werden. Wäre dies der Fall, würden etwaige Kodizes nicht auch an Relevanz verlieren? In Anbetracht des Trends, öffentliche Unternehmen zu privatisieren und allgemein eine Liberalisierung herbeizuführen, könnte man meinen, dass sich die Zahl öffentlicher Unternehmen im Laufe der Zeit vermindert und daher das Thema der Corporate Governance für öffentliche Unternehmen an Relevanz verliert und jene für private Unternehmen an Relevanz gewinnt. Spannend ist die Tatsache, dass in der Entwicklung von privaten Unternehmen durch die Trennung von Eigentum und Management und die damit verbundenen Probleme Kodizes entwickelt wurden. Während die Trennung von Eigentum und Management für private Unternehmen im Vergleich mit öffentlichen Unternehmen relativ neu ist, existiert eine derartige Trennung von Eigentum und Management bei öffentlichen Unternehmen schon immer. Selbstverständlich handelt es sich bei dieser Trennung, wie im Abschnitt 2.1. beschrieben, um kein Thema, das sich erst in den letzten Jahren ergeben hat, es kann lediglich im Vergleich zur Trennung von Management und Eigentum öffentlicher Unternehmen als „jünger“ verstanden werden. Insofern sollte ein Kodex für öffentliche Unternehmen schon länger existieren als einer für private Unternehmen.

Zur Frage, ob öffentliche Unternehmen und Fragen der Corporate Governance derselben an Relevanz verlieren, kann gesagt werden, dass gerade durch den Trend der Ausgliederungen, der in Abschnitt 6.3.2.3. schon detailliert besprochen wurde, die Relevanz des Themas Public Corporate Governance zunimmt. Vor allem bei ausgegliederten und verselbstständigten öffentlichen Unternehmen werden Kontrollprobleme beobachtet.²³¹

Selbst dann, wenn die Zahl der öffentlichen Unternehmen in Folge von Privatisierungsprozessen schwindet, ist die Relevanz des Themas Corporate Governance gegeben, denn die verbleibenden öffentlichen Unternehmen bedürfen

²³¹ Vgl. Reichard (2002), S. 37 f.

weiterhin einer funktionierenden Kontrolle und einer ordentlichen Unternehmensführung, schließlich arbeiten diese Unternehmen mit Steuergeld und sollen dieses nicht verschwenden.²³²

Passend zu diesem Argument merkt Watson an, dass die Relevanz des Themas Corporate Governance aufgrund der Tatsache, dass öffentliche Unternehmen einen wesentlichen Einfluss auf das Leben im jeweiligen Land haben, gegeben ist. Zudem spielt Protektion oftmals bei der Besetzung von Arbeitsplätzen in öffentlichen Unternehmen eine wesentliche Rolle. Diese Tatsachen unterstreichen, dass das Erfordernis einer ordentlichen Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen gegeben ist.²³³

Ein weiterer Punkt, der an dieser Stelle angemerkt werden muss, ist die Tatsache, dass Rekommunalisierung momentan ein wichtiges Thema darstellt. Beim Thema Rekommunalisierung handelt es sich um die Idee, Aufgaben, die ursprünglich von öffentlichen Unternehmen erledigt wurden und später durch private Unternehmen bestritten wurden, nun wieder durch öffentliche Unternehmen erledigen zu lassen.²³⁴ Unter diesen Bedingungen, also dem Interesse, gewisse Aufgaben wieder durch öffentliche Unternehmen zu bestreiten, steigt die Relevanz eines Kodex für öffentliche Unternehmen, da im Zuge einer Rekommunalisierung ein neues öffentliches Unternehmen entstehen würde, das dann wiederum mit dem grundsätzlichen Problem konfrontiert wäre, dass eine Trennung zwischen Eigentum und Management samt den daraus resultierenden Problemen gegeben ist.

Neben der Fragestellung, ob öffentliche Unternehmen an Relevanz verlieren, muss auch festgehalten werden, dass sich öffentliche Unternehmen zusehends im Wettbewerb mit privaten Unternehmen befinden. Man könnte argumentieren, dass ein Kodex für öffentliche Unternehmen insofern von Relevanz ist, als auch ein Kodex für private Unternehmen existiert und durch die Existenz beider Kodizes eine Vergleichbarkeit der Unternehmen sichergestellt wäre und die Unternehmen eher auf Augenhöhe agieren könnten.

²³² Vgl. Zypries (2008), S. 19.

²³³ Vgl. Watson (2004), S. 1.

²³⁴ Vgl. Röber (2012), S. 179 f.

Zudem handeln öffentliche Unternehmen prinzipiell in einem komplexeren System, als dies bei privaten Unternehmen der Fall ist, wodurch ein weiteres Argument für die Existenz eines Kodex für öffentliche Unternehmen gegeben ist.²³⁵ Regelungen, die zu einem Zuwachs an Transparenz verhelfen, sehen auch Henke, Hillebrand und Steltmann vor allem bei öffentlichen Unternehmen als notwendig an.²³⁶ Zudem stellt ein gewichtiges Argument für die Existenz eines Kodex für öffentliche Unternehmen die Tatsache dar, dass der Aspekt der Rollenvielfalt bei öffentlichen Unternehmen ein wesentlicher Faktor ist. Dies betrifft sowohl die Bürger, da diese als Eigentümer und als Kunden auftreten, aber auch die öffentliche Hand, die als Eigentümer, Gewährleister und in anderen Rollen existiert.

6.4.3. Relevanz der Eigenständigkeit eines Kodex für öffentliche Unternehmen

Abgesehen von sämtlichen zuvor diskutierten Unterschieden zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen liegt der augenscheinlichste Unterschied darin, dass private Unternehmen – wie es der Name schon sagt – im Eigentum von privaten Personen stehen, öffentliche Unternehmen hingegen im Eigentum der öffentlichen Hand. Aus dieser Perspektive stellt sich die Frage, ob es überhaupt einer Unterscheidung der Unternehmen bedarf und damit unterschiedlichen Kodizes. Man darf jedoch nicht, wie aus allen vorherigen Ausführungen ersichtlich ist, die weiteren Unterschiede der Unternehmen – abseits ihrer Eigentümerstruktur – außer Acht lassen. Budäus und Srocke sind eben dieser Auffassung, dass die Spezifika des öffentlichen Sektors beim Erstellen eines Kodex für öffentliche Unternehmen miteinbezogen werden müssen.²³⁷

Treuner forderte etwa (für Deutschland), dass der existierende Kodex für private Unternehmen als Grundlage bei der Erstellung eines Kodex für öffentliche Unternehmen dienen soll und durch erforderliche Regelungen, die sich aufgrund der

²³⁵ Vgl. Budäus, Srocke (2003), S. 86 f.

²³⁶ Vgl. Henke, Hillebrand, Steltmann (2005).

²³⁷ Vgl. Budäus, Srocke (2003), S. 87.

Spezifika öffentlicher Unternehmen ergeben, ergänzt werden soll.²³⁸ Ebendiese Vorgehensweise wird auch von Ernst & Young empfohlen.²³⁹ Auch Seibicke fordert einen eigenständigen Kodex für öffentliche Unternehmen.²⁴⁰

Insofern kann gesagt werden, dass aufgrund der gravierenden Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen sowohl die Wissenschaft als auch die Praxis der Ansicht ist, dass ein eigenständiger Kodex für öffentliche Unternehmen vonnöten sei. Zur Erstellung eines solchen Kodex für öffentliche Unternehmen sollte ein bereits existierender Kodex für private Unternehmen als Basis hinzugezogen werden.

6.5. Ausblick

Wie in Abschnitt 5.2. beschrieben, verfügt Österreich mittlerweile über einen Public-Corporate-Governance-Kodex. Dieser Kodex bezieht sich auf Unternehmen, die sich mehrheitlich im Eigentum des Bundes befinden beziehungsweise als bundesnahe gelten. Wie in der Einleitung des Kodex festgestellt wird, ist die Relevanz eines solchen Kodex neben Unternehmen des Bundes auch für Unternehmen von Ländern und Gemeinden gegeben.²⁴¹

Soll nun dieser Kodex auch für Unternehmen, die im Eigentum von Gemeinden und Ländern stehen, angewendet werden, so steht man vor dem Problem, dass es für diese Art von Unternehmen spezifischer Regelungen bedarf. Insofern ist es notwendig, für diese Unternehmen eigene Kodizes zu erstellen.²⁴² Der Ruf nach Kodizes für Gemeinden und Ländern ist auch von Seiten der Praxis gegeben.²⁴³ Im Fall von Österreich ist es daher interessant, ob derartige Schritte in naher Zukunft gesetzt werden. Denkbar wäre etwa, dass beispielsweise der Gemeindebund oder der Städtebund die Initiative ergreift und den Anstoß gibt, einen Kodex für kommunale Unternehmen zu erstellen.

²³⁸ Vgl. Treuner (2005), S. 49.

²³⁹ Vgl. Ruter (2008), S. 102.

²⁴⁰ Vgl. Seibicke (2005), S. 99 f.

²⁴¹ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2012), S. 5.

²⁴² Vgl. Ruter, Sahr, Häfele (2007), S. 395.

²⁴³ Vgl. Hable, Khol (2013), S. 31.

7. Conclusio

Das Thema Corporate Governance, im Speziellen das Thema rund um Corporate-Governance-Kodizes im Zusammenhang mit privaten Unternehmen, wird schon länger diskutiert, als dies für öffentliche Unternehmen der Fall ist. Diese Tatsache ist insofern interessant, als sich die Trennung von Führung und Kontrolle in privaten Unternehmen im Laufe der Zeit entwickelt hat jedoch in öffentlichen Unternehmen immer schon vorherrschend war.

Öffentliche Unternehmen unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von privaten Unternehmen. Beispielhaft können hier Unterschiede im Insolvenzrisiko, dem Einfluss politischer Akteure und in den Zielsetzungen der Unternehmen genannt werden.

Die Relevanz eines Kodex für öffentliche Unternehmen ist aus mehreren Gründen gegeben. Bedenkt man etwa, dass öffentliche Unternehmen permanent mit Steuergeld arbeiten, also das Kapital von Fremden verwalten, so spricht dies eindeutig für die Existenz eines Kodex, um sicherzustellen, dass das Management eines Unternehmens in seinem eigennützigen Handeln eingeschränkt wird. Öffentliche Unternehmen stellen ein Konfliktfeld der Politik dar. Politiker können versuchen, ihre eigenen Interessen mithilfe öffentlicher Unternehmen durchzusetzen. Das Problem, das dieser Tatsache zugrunde liegt, ist eine mehrstufige Prinzipal-Agent-Beziehung. Diese Beziehung ist bei öffentlichen Unternehmen darum gegeben, weil Politiker die gesetzlichen Vertreter der Bürger darstellen und die Bürger damit auch in ihrer Position als Eigentümer vertreten. Dies ist bei privaten Unternehmen in der Regel in dieser mehrstufigen Form nicht der Fall. Um die aus diesem Problem resultierenden Konflikte abzuschwächen, kann ein Kodex, der für einen Zuwachs an Transparenz sorgt, hilfreich sein.

Aufgrund der Privatisierungs- und Liberalisierungstrends der letzten Jahre könnte man meinen, dass die Relevanz des Themas der Führung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen abgenommen hat. Es existiert jedoch nach wie vor eine große Anzahl öffentlicher Unternehmen. Viel Kapital der öffentlichen Hand ist in öffentlichen Unternehmen gebunden. Vor allem Ausgliederungen sorgen dafür, dass die Transparenz bei öffentlichen Unternehmen abnimmt. Zudem spielt aktuell auch das Thema Rekommunalisierung eine Rolle. Aus all diesen Gründen ist die Rele-

vanz eines Kodex gegeben. Der Verlust an Transparenz aufgrund von Ausgliederungen kann durch einen Kodex gemindert werden. Weiters können Unternehmen, die durch Rekommunalisierung oder ein ähnliches Bestreben entstehen, sofort einem Kodex unterworfen werden, wodurch eine ordentliche Führung und Kontrolle dieser Unternehmen gewährleistet werden kann.

Die sanktionierende Wirkung des Kapitalmarkts ist in der Regel für öffentliche Unternehmen nicht gegeben. Die Frage, ob eine sanktionierende Wirkung des Arbeitsmarktes tatsächlich stattfindet, ist auch differenziert zu betrachten, da das Management öffentlicher Unternehmen zum Teil über gute politische Verbindungen verfügt, die bei einer Jobsuche vorteilhaft sein können. Für private Unternehmen ist die sanktionierende Wirkung des Kapitalmarkts sowie des Arbeitsmarktes wohl eher gegeben. Die Existenz eines Kodex für öffentliche Unternehmen ist von hoher Relevanz, da die oben genannten Wirkungen des Marktes versagen. Daher bedarf es eines Kodex, der Anreize zur ordentlichen Unternehmensführung setzt und Sanktionen bei einem etwaigen Fehlverhalten vorsieht. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen ist in Anbetracht der oben genannten Argumente von höherer Relevanz als ein Kodex für private Unternehmen, da bei privaten Unternehmen eher Verlass auf die sanktionierende Wirkung des Kapitalmarktes sowie des Arbeitsmarktes ist.

Die Eigenständigkeit eines Kodex für öffentliche Unternehmen macht Sinn, da die Spezifika von öffentlichen Unternehmen im Kodex bedacht werden müssen. Die Relevanz unterschiedlicher Kodizes wird auch darin sichtbar, dass in der Literatur festgestellt wird, dass es selbst bei öffentlichen Unternehmen einer Unterscheidung und damit unterschiedlicher Kodizes für Unternehmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden bedarf.

Die Notwendigkeit eines Kodex für private Unternehmen ist darum gegeben, weil durch seine Regelungen die Interessen des Managements an jene der Eigentümer angeglichen werden können. Diese Angleichung gilt auch bei einem Kodex für öffentliche Unternehmen. Als Eigentümer können hier die Bürger verstanden werden. Öffentliche Unternehmen spielen nach wie vor – trotz der Privatisierungs- und Liberalisierungstrends – eine wesentliche Rolle im Wirtschaftsleben. Bedenkt man das Konzept der Rekommunalisierung, werden öffentliche Unternehmen womög-

lich in Zukunft eine noch wesentlichere Rolle als heute spielen. Insofern sollte ein Kodex für öffentliche Unternehmen – neben einem Kodex für private Unternehmen – existieren, um die Bürger zu schützen, Transparenz zu fördern beziehungsweise ganz allgemein eine ordentliche Führung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen sicherzustellen. Von Interesse ist auch noch die Frage, ob in naher Zukunft eigene Kodizes für Bundesländer und Gemeinden in Österreich entwickelt werden.

8. Quellenverzeichnis

Literatur

- Alchian, A. A. (1977 [1965]): *Some Economics of Property Rights*,
in: *Economic Forces at Work*, Alchian, A. A.,
Liberty Press, Indianapolis, S. 127-150.
- Ambrosius, G. (2012): *Paradigmen öffentlichen Wirtschaftens in historischer
Perspektive*,
in: *Renaissance öffentlicher Wirtschaft*, Herausgeber: Schaefer, C.;
Theuvsen, L., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 71-89.
- Andrés, L. A.; Guasch, J. L.; Azumendi, S. L. (2011): *Governance in State-Owned
Enterprises Revisited*,
Policy Research Working Paper No. 5747,
The World Bank, Washington DC.
- Bebchuk, L. A.; Fried, J. M.; Walker, D. I. (2002): *Managerial Power and Rent
Extraction in the Design of Executive Compensation*,
in: *The University of Chicago Law Review* 69, S. 751-846.
- Bebchuk, L. A.; Fried, J. M. (2003): *Executive Compensation as an Agency
Problem*,
in *Journal of Economic Perspectives* 17(3), S. 71-92.
- Berle, A. A.; Means, G. C. (1932): *The Modern Corporation and Private Property*,
Macmillan, New York.
- Becker, H. (2002): *Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage von
Staatstheorie und Staatswissenschaft*,
Duncker & Humblot, Berlin.
- Becker, T. (1993): *Informationsorientierte Überwachungskonzepte zur Kontrolle
von Vorständen*,
Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Bernholz, P; Breyer, F. (1993): *Grundlagen der Politischen Ökonomie Band 1:
Theorie der Wirtschaftssysteme*,
3., völlig überarbeitete Auflage, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Bernholz, P; Breyer, F. (1994): *Grundlagen der Politischen Ökonomie Band 2:
Ökonomische Theorie der Politik*,
3., völlig überarbeitete Auflage, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Blankart, C. B. (1980): *Ökonomie der öffentlichen Unternehmen*,
Verlag Vahlen, München.

- Blankart, C. B. (2011): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 8., vollständig überarbeitete Auflage, Verlag Vahlen, München.
- Borrmann, J.; Finsinger, J. (1999): *Markt und Regulierung*, Verlag Vahlen, München.
- Bremeier, W.; Brinckmann, H.; Killian, W.; Schneider, K. (2005): *Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen*, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 28(3), S. 267-282.
- Brändle, U. C.; Kostyuk, A. N. (2007): *Developments in Corporate Governance*, in: Corporate Governance, Herausgeber: Kostyuk, A. N.; Brändle, U. C.; Apreda, R., Virtus Interpress, Sumy, S. 1-54.
- Brändle, U. C.; Noll, J. (2004): *The Power of Monitoring*, in: German Law Journal 5(11), S. 1349-1371.
- Budäus, D. (2005): *Public Corporate Governance Kodex – Ein Beitrag zur Bildung von Vertrauen in Politik und Management?*, in: Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Herausgeber: Ruter, R. X.; Sahr, K.; Graf Waldersee G., Gabler Verlag, Wiesbaden, S. 15-25.
- Budäus, D.; Srocke, I. (2003): *Public-Corporate-Governance-Kodex – Ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor*, in: Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen, Herausgeber: Blümle, E.-B.; Pernsteiner, H.; Purtschert, R.; Andeßner, R. C., Linde Verlag, Wien, S. 79-102.
- Calabrò, A.; Torchia, M.; Ranalli F. (2011): *Ownership and Control in Local Public Utilities: the Italian Case*, in: Journal of Management and Governance 17(4), S. 835-862.
- Cox, H. (2007): *Von der Wirtschaftslehre öffentlicher Unternehmen zu einer Ökonomik der öffentlichen Dienstleistungen*, in: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Herausgeber: Bräunig, D.; Greiling, D., BWV, Berlin, S. 75-90.
- Fama, E. F.; Jensen, M. C. (1983): *Seperation of Ownership and Control*, in: Journal of Law and Economics 26(2), S. 301-325.
- Frey, B. S. (1977): *Moderne Politische Ökonomie*, R. Piper & Co. Verlag, München.
- Frey, B. S.; Kirchgässner, G. (2002): *Demokratische Wirtschaftspolitik*, 2., neubearbeitete Auflage, Verlag Vahlen, München.

- Ganske, M. (2005): *Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen*, Peter Lang, Frankfurt/Main.
- Gordon, R. A. (1961): *Business Leadership in the Large Corporation*, 2nd Edition, California.
- Haberer, T. (2003): *Corporate Governance, Österreich – Deutschland – International*, Manz, Wien.
- Hable, A.; Khol, F. (2013): *Public Corporate Governance Kodex*, Anwalt Aktuell 3, S. 30-31.
- Haeseler, H. R.; Gampe, I. (2002): *Corporate Governance*, Linde Verlag, Wien.
- Hamer, E.; Gebhardt, R. (1992): *Privatisierungspraxis*, 2., vollständig überarbeitete Auflage, Westarp Wissenschaften, Essen.
- Healy, P. M.; Palepu, K. G. (2003): *The Fall of Enron*, Journal of Economic Perspectives 17(2), S. 3-26.
- Hekking, K. (2007): *Der Wandel des Wohlfahrtsstaats im europäischen Kontext*, in: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Herausgeber: Bräunig, D.; Greiling, D., BWV, Berlin, S. 133-137.
- Henke, H. J.; Hillebrand, R.; Steltmann, S. (2005): *Müssen öffentliche Unternehmen anders gesteuert werden als private Unternehmen?*, in: Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Herausgeber: Ruter, R. X.; Sahr, K.; Graf Waldersee G., Gabler Verlag, Wiesbaden, S. 27-36.
- von Hayek, F. A. (1968): *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Kieler Vorträge, Kiel.
- Kaysen, C. (1960): *The Corporation: What Power? What Scope*, in: The Corporation in Modern Society, Herausgeber: Mason, E., Cambridge, S. 85.
- Kersting, F.-W. (2008): *Corporate Governance im öffentlichen Sektor – Notwendigkeit und Herleitung eines Kodex für kommunale Unternehmen in Deutschland*, Dissertation der Universität St. Gallen Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG), St. Gallen.
- Lenk, T.; Rottmann, O. (2008): *Public Corporate Governance – Konzept und Wirkungen*, in: Public Corporate Governance, Herausgeber: Schaefer, C.; Theuvsen, L., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 45-56.

- Madhani, P. M. (2014): *Corporate Governance and Disclosure Public Sector vs Private Sector*,
in: SCMS Journal of Indian Management 11(1), S. 5-20.
- Mallin, C. A. (2010): *Corporate Governance*,
3rd Edition, Oxford University Press, Oxford.
- Mankiw, N. G.; Taylor, M. P. (2012): *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*,
5. überarbeitete und erweiterte Auflage,
Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Martinez, M.; Jamison, M.; Tillmar, M. (2013): *Public Utilities Corporate Governance*,
in: Journal of Management and Governance 17(4), S. 827-833.
- Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B.; Kullmer, L. (1975): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*,
J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Müller, R. A. (2005): *Corporate Governance aus der Sicht der OECD*,
in: Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik 4, S. 18-21.
- Nordberg, D. (2011): *Corporate Governance*,
SAGE Publications, London.
- Nowotny, E. (1998): *Öffentliche Unternehmen und Regulierung*,
in: Wieviel Staat, wieviel privat?, Herausgeber: Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik, Verlag des ÖGB, Wien, S. 133-170.
- OECD (2004): *OECD Principles of Corporate Governance*,
OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005): *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*,
OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010): *Accountability and Transparency – A Guide for State Ownership*,
OECD Publishing, Paris.
- Reichard, C. (2002): *Governance öffentlicher Dienstleistungen*,
in: Public und Nonprofit Management, Herausgeber: Budäus, D.; Schauer, R.; Reichard, C., Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz, S. 25-42.
- Röber, M. (2008): *Die Sphäre des Politischen – ein blinder Fleck in der Public Corporate Governance?*,
in: Public Corporate Governance, Herausgeber: Schaefer, C.; Theuvsen, L., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 57-68.

- Röber, M. (2012): *Policy-Netze und Politikarenen in der öffentlichen Wirtschaft*,
in: Renaissance öffentlicher Wirtschaft, Herausgeber: Schaefer, C.;
Theuvsen, L., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 179-202.
- Ruter, R. X.; Sahr, K.; Häfele, M. (2007): *Zwischen wirtschaftlicher Freiheit und
politischer Kontrolle – Wieviel Governance brauchen öffentliche
Unternehmen?*,
in: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II,
Herausgeber: Bräunig, D.; Greiling, D., BWV, Berlin, S. 395-401.
- Ruter, R. X. (2008): *Public Corporate Governance Kodex – Der Weg ist das Ziel*,
in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft – Beiträge zur
öffentlichen Wirtschaft (27),
Herausgeber: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 102-107.
- Schedler, K.; Finger, M. (2008): *10 Thesen zur Führung öffentlicher Unternehmen
– Ein Diskussionsansatz (Corporate Governance)*,
in: IDT-Blickpunkt 18, Herausgeber: Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus, St. Gallen, S. 14-17.
- Schedler, K.; Müller, R.; Sonderegger, R. W. (2011): *Public Corporate
Governance*,
Haupt Verlag, Bern.
- Schedler, K.; Müller, R.; Sonderegger, R. W. (2013): *Führung, Steuerung und
Aufsicht von öffentlichen Unternehmen*,
2. Auflage, Haupt Verlag, Bern.
- Schenz, R.; Eberhartinger, M. (2012): *Die Weiterentwicklung des Österreichischen
Corporate Governance Kodex*,
in: Corporate Governance in Österreich, Herausgeber: Schenz, R.;
Eberhartinger, M., Bank Verlag, Wien, S. 29-60.
- Schmalhardt, H. (2005): *Public Corporate Governance in Österreich – Stand der
Diskussion*,
in: Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen,
Herausgeber: Ruter, R. X.; Sahr, K.; Graf Waldersee G.,
Gabler Verlag, Wiesbaden, S. 273-288.
- Schmidt, R. H.; Tyrell, M. (1997): *Financial Systems, Corporate Finance and
Corporate Governance*,
in: European Financial Management 3(3), S. 333-361.
- Seibicke, R. (2005): *Ansätze zur verbesserten Steuerung öffentlicher
Unternehmen*,
in: Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen,
Herausgeber: Ruter, R. X.; Sahr, K.; Graf Waldersee G.,
Gabler Verlag, Wiesbaden, S. 89-100.

- Shirley, M. M.; Walsh, P. (2001): *Public vs. Private Ownership: The Current State of Debate*,
Policy Research Working Paper 2420, The World Bank, Washington DC.
- Shleifer, A.; Vishny, R. W. (1994): *Politicians and Firms*,
in: The Quarterly Journal of Economics 109(4), S. 995-1025.
- Shleifer, A.; Vishny, R. W. (1997): *A Survey of Corporate Governance*,
in: The Journal of Finance 52(2), S. 737-783.
- Sloan, R. G. (2001): *Financial Accounting and Corporate Governance: A Discussion*,
in: Journal of Accounting and Economics 32(1-3), S. 335-347.
- Treuner, J.-H. (2005): *Besondere Anforderungen an die Führung staatlicher Unternehmen*,
in: Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Herausgeber: Ruter, R. X.; Sahr, K.; Graf Waldersee G., Gabler Verlag, Wiesbaden, S. 37-50.
- Tricker, R. I. B. (2012): *The Evolution of Corporate Governance*,
in: The SAGE Handbook of Corporate Governance, Herausgeber: Clarke, T.; Branson, D., SAGE Publications, London, S. 39-61.
- Vickers, J.; Yarrow, G. (1991): *Economic Perspectives on Privatization*,
in: Journal of Economic Perspectives 5(2), S. 111-132.
- Viscusi, W. K.; Harrington J. E. Jr., Vernon, J. M. (2005): *Economics of Regulation and Antitrust*,
4th Edition, MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Wagenhofer, A. (2012): *Wie viel Regulierung der Corporate Governance ist effizient?*,
in: Corporate Governance in Österreich, Herausgeber: Schenz, R.; Eberhartinger, M., Bank Verlag, Wien, S. 70-89.
- Watson, E. (2004): *Public-Sector Corporate Governance: British Columbia's Best-Practice Reforms*,
in: Ivey Business Journal March/April, S. 1-8.
- Werner, J. R. (2008): *Unternehmenspublizität und Corporate Governance im Wandel*,
Campus Verlag, Frankfurt/Main.
- Wilfingseder, I. (2011): *Public Corporate Governance und die Rolle der Internen Revision – ein Erfahrungsbericht*,
in: Prüfung des öffentlichen Sektors, Herausgeber: Gastinger, K.; Schuh, H., Linde Verlag, Wien, S. 81-86.

- Williamson, O. E. (1963): *Managerial Discretion and Business Behavior*,
in: The American Economic Review 53(5), S. 1032-1057.
- Wirl, F. (1991): *Die Theorie der öffentlichen Firmen: Rahmenbedingungen für
effiziente Versorgungsunternehmen*,
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Wolf, A.; Ziche, C. (2005): *Corporate Governance Kodex – Gütesiegel auch für
kommunale Unternehmen?*,
in: Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen,
Herausgeber: Ruter, R. X.; Sahr, K.; Graf Waldersee G.,
Gabler Verlag, Wiesbaden, S. 51-62.
- Zypries, B. (2008): *Ein Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen
– Warum wir ihn brauchen und was er leisten kann*,
in: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft – Beiträge zur
öffentlichen Wirtschaft 27,
Herausgeber: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 19-25.

Internetquellen

- Bogart, D.; Chaudhary, L. (2013): *Off the Rails: Is State Ownership Bad for Productivity?*,
Draft November 2013, <http://ssrn.com/abstract=2295146>
(Aufruf vom 17. Juli 2014).
- Bundeskanzleramt Österreich (Herausgeber) (2012): *Public Corporate Governance Kodex*,
<https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=49430>
(Aufruf vom 15. Juni 2014).
- Cadbury, A. et. al. (1992): *Report of the Committee on The Financial Aspects of Corporate Governance*,
<http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>
(Aufruf vom 10. Juli 2014).
- Die Presse Online (2014): *Proporz: Die Aufteilung der Macht*,
Online-Ausgabe vom 17. März 2014,
http://diepresse.com/home/1575214/Proporz_Die-Aufteilung-der-Macht
(Aufruf vom 10. Juli 2014).
- Die Zeit Online (2014): *Option Insolvenz*,
Online-Ausgabe vom 3. Juli 2014,
<http://www.zeit.de/2014/28/hypo-alpe-adria-option-insolvenz>
(Aufruf vom 22. Februar 2015).
- Eggert, W.; Minter, S. (o. J.): *Stichwort: meritorische Güter*,
in: Gabler Wirtschaftslexikon, Springer Gabler Verlag (Herausgeber),
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/3357/meritorische-gueter-v10.html>
(Aufruf vom 22. Februar 2015).
- Hau, H.; Thum, M. P. (2009): *Subprime Crisis and Board (In-)Competence: Private vs. Public Banks in Germany*,
CESifo Working Papers Series No. 2640; ECGI – Finance Working Paper
No. 247/2009, <http://ssrn.com/abstract=1360698>
(Aufruf vom 8. Juli 2014).
- Kainz, G. (2015): *Wann zahlt sich Vertrauen aus?*,
in: wissens.blitz 149, <http://www.wissensdialoge.de/vertrauen-kontrolle>
(Aufruf vom 23. Februar 2015).

Lienhardt, A. (2008): *Grundlagen der Public Corporate Governance*,
http://www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/100215_PCG_Lienhard.pdf
(Aufruf vom 2. September 2014).

OECD (2014): *2014 Revision of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*,
<http://www.oecd.org/corporate/ca/revisionoftheoecdguidelinesoncorporategovernanceofstate-ownedenterprises.htm>
(Aufruf vom 25. Oktober 2014).

Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance (2012): *Österreichischer Corporate Governance Kodex Fassung Juli 2012*,
http://www.wienerbourse.at/corporate/pdf/CG%20Kodex%20deutsch_Juli_2012_v2.pdf
(Aufruf vom 12. Juli 2014).

PKF (2009): *Public Corporate Governance Kodex*,
http://www.pkf-fasselt.de/media/public/db/media/1/2009/10/231/pkfthemen_oeksek_0309.pdf
(Aufruf vom 18. Oktober 2014).

Schedler, K. (2008): *Der Staat braucht Corporate Governance*,
in: Scorecard: das Themenheft für Führungskräfte, No. 03, S. 14,
<https://www.alexandria.unisg.ch/export/DL/45192.pdf,%20>
(Aufruf vom 3. Juli 2014).

Suchanek, A.; Lin-Hi, N. (o.J.): *Stichwort: Vertrauen*,
in: Gabler Wirtschaftslexikon, Springer Gabler Verlag (Herausgeber),
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/9314/vertrauen-v5.html>
(Aufruf vom 23. Februar 2015).

Rechtsquellen

AktG – *Bundesgesetz über Aktiengesellschaften* (Aktiengesetz – AktG)

9. Appendix

9.1. Abstract (deutsch)

Corporate Governance wird regelmäßig mit privaten Unternehmen assoziiert. Jedoch bedarf es auch bei öffentlichen Unternehmen einer qualifizierten Führung und Kontrolle. Ziel dieser Masterarbeit ist es zu analysieren, ob die Relevanz beziehungsweise Notwendigkeit eines Corporate-Governance-Kodex für öffentliche Unternehmen eher gegeben ist als für private Unternehmen. Dazu werden die Unterschiede zwischen öffentlichen Unternehmen und privaten Unternehmen herausgearbeitet. Ein Beispiel für einen Faktor, der klar für die Existenz eines Kodex für öffentliche Unternehmen spricht, stellt die Politik beziehungsweise der Einfluss politischer Akteure auf öffentliche Unternehmen dar. Zudem wird auch das Thema behandelt, ob es eines eigenständigen Kodex für öffentliche Unternehmen bedarf. Hierbei ist anzumerken, dass es in der Literatur nicht bloß einen Ruf nach der Eigenständigkeit eines Kodex für öffentliche Unternehmen gibt, sondern noch weitere Unterscheidungen zwischen öffentlichen Unternehmen – nämlich staatliche Unternehmen, Unternehmen der Bundesländer und Unternehmen der Kommunen – gefordert werden, da dementsprechende Kodizes von Nöten seien.

9.2. Abstract (englisch)

Corporate Governance is generally associated with privately owned companies. Nevertheless, there is also a necessity for publicly owned companies to be directed and controlled in a qualified manner. It is the aim of this master thesis to analyze whether there is a higher relevance or necessity for the existence of a Corporate Governance Code for publicly owned companies than for privately owned companies. In order to give an answer to this question, the differences between privately owned companies and publicly owned companies are analyzed. An example for a criterion which defends the existence of a Corporate Governance Code for publicly owned firms is politics, to be more precise, the players in politics and their influence on publicly owned companies. A topic that is also covered is the question whether there is an actual need for a separate Corporate Governance Code for publicly owned firms. According to literature, there is not just the desire for a separate code for publicly owned companies, but for a couple of separate codes. Depending on whether a publicly owned firm is owned by the state, the federal state or the municipality, a code for each ownership-type should exist, in order to ensure the peculiarities of the different companies are considered.

9.3. Lebenslauf

Persönliche Daten

Vorname und Nachname: Nils Dorn, Bakk.
Geburtsdatum: 25. April 1991
Geburtsort: Linz
Staatsangehörigkeit: Österreich
E-Mail: nils.dorn@gmail.com

Schulbildung

1997-2001 Volksschule Traun-St. Dionysen
2001-2009 Unterstufe am Bundesrealgymnasium Traun mit musisch-kreativem Schwerpunkt
Oberstufe am Bundesrealgymnasium Traun mit Schwerpunkt Kreative Ausdrucksformen und Präsentationstechniken
Juni 2009 Reifeprüfung am Bundesrealgymnasium Traun

Studienverlauf

Oktober 2009-Jänner 2013 Bakkalaureatsstudium Betriebswirtschaft an der Universität Wien
Spezialisierungen:

- Management (Finanzmanagement, Organisations- und Personalmanagement)
- Wirtschaftsrecht

Bakkalaureatsarbeiten:

- „How can it be selfish to split the bill? – Beschreibung des Gefangenendilemmas“
- „Die Agenturtheorie mit Bezug auf das Verhältnis Vermieter und Mieter“

Seit März 2013

Masterstudium Betriebswirtschaft an der
Universität Wien

Spezialisierungen:

- Public Utility Management
- Organisation und Personal

Masterarbeit:

- „Corporate Governance – Die Relevanz
der Kodizes für öffentliche und private
Unternehmen“

Auszeichnungen und Stipendien

Studienjahr 2013/2014

Leistungsstipendium nach dem
Studienförderungsgesetz an der Universität Wien

Sprachen

Deutsch:

Muttersprache

Englisch:

Sehr gute Kenntnisse in Wort und Schrift

Italienisch:

Grundkenntnisse in Wort und Schrift