

Zeppelin Universität Am Seemooser Horn 20 88045 Friedrichshafen

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umwelt- und Agrarausschuss  
Oliver Kumbartzky  
Vorsitzender

Datum  
10.05.19

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung der Anstalt Schleswig-Holsteinisches Landesforsten**

Sehr geehrter Damen und Herren,

ich danke Ihnen für Ihr Schreiben und komme Ihrer Bitte zur Abgabe einer Stellungnahme gerne nach. In dieser beschränke ich mich auf einige Aspekte und die Veranschaulichung von übergreifenden Perspektiven in dem von Ihnen behandeltem Kontext, die aus meiner wissenschaftlichen Sicht als Universitätsprofessor im Fachgebiet in den Entscheidungsprozessen ebenfalls Gegenstand der Diskussion sein sollten.

„Good Governance“ und verantwortungsvolle Organisationsführung bei öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Unternehmen sind für den Staat und die Gesellschaft von besonderer Bedeutung. Hierzu sind ein sachgerechtes und transparentes Regelwerk mit hinreichender Akzeptanz bei allen Akteursgruppen sowie anforderungsgerechte Governancestrukturen und Steuerung erforderlich.

Derzeit gibt es in Deutschland ca. 16.000 öffentliche Unternehmen, die u.a. wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen. Auf kommunaler Ebene sind mehr als die Hälfte der öffentlich Beschäftigten nicht in der Verwaltung, sondern in öffentlichen Unternehmen tätig. Über 50 Prozent der Investitionen der öffentlichen Hand erfolgen hier über öffentliche Unternehmen; fast 60 Prozent der Verschuldung der öffentlichen Hand liegt in den Auslagerungen und nicht im Kernhaushalt. Auch in Schleswig-Holstein besitzen öffentliche Unternehmen und kommunaler Ebene und auf Landesebene erhebliche Bedeutung.

Public Corporate Governance bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbständiger Wirtschaftsführung. Public Corporate Governance betrachtet sowohl die (externe) Steuerung und Überwachung von Organisationen mit selbständiger Wirtschaftsführung durch die politischen Organe einer Gebietskörperschaft und die Verwaltung als auch die Leitung in den Organisationen. Die Befassung mit Public Corporate Governance ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, da Studien in diesem Bereich nach wie vor gravierende Probleme und unausgeschöpfte Chancen zeigen.

In der Debatte um Staats- und Verwaltungsmodernisierung kann eine entsprechende Ausgestaltung der Public Corporate Governance zahlreiche Anstöße geben und zu weiteren Entwicklungen beitragen. Public Corporate Governance darf angesichts der Herausforderungen und Potenziale als Schlüsselthema für den Staat bezeichnet werden.

Public Corporate Governance und Beteiligungsmanagement können und müssen dazu beitragen, die Entscheidungsvorbereitung für demokratisch-legitimierte und politisch verantwortliche Akteure zu gewährleisten und kontinuierlich zu verbessern. Aus übergreifender politischer Perspektive versprechen eine anforderungsgerechte Public Corporate Governance und ein leistungsstarkes öffentliches Beteiligungsmanagement ernstzunehmende und relevante Beiträge in der gesellschaftlichen Debatte um Erhalt und Wiedergewinnung von Vertrauen in staatliche Institutionen, um demokratisch legitimierte Handlungsmöglichkeiten, politische Steuerungschancen, politische Kultur und politischen Wettbewerb auf der Grundlage von klaren Spielregeln, Good Governance als Arbeitgeberattraktivitätsfaktor, Bürgernähe, und Good Governance gegen Politikverdrossenheit oder sogar Demokratieverdrossenheit.

Ziel und Regelungsmotivation von Public Corporate Governance ist es, die Effektivität, Effizienz, Nachhaltigkeit und Transparenz von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen. Die öffentliche Hand soll mit Hilfe leistungsstarker Strukturen und Prozesse als informierter und aktiver Eigentümer und Gewährleister agieren.

Public Corporate Governance erhebt den Anspruch, einen effektiven und effizienten Austausch von Ressourcen zu realisieren sowie einen Ausgleich ggf. widerstreitender Interessen von Akteuren zu erzielen. Eine besondere Herausforderung sind die verschiedenen Rollen der öffentlichen Hand. Interessenkonflikte können beispielsweise zwischen der auf die Aufgabenerfüllung ausgerichteten Rolle als Aufgabenverantwortliche/Gewährleister und der häufig auf Rentabilitätsziele ausgerichteten Rolle als Eigentümer bestehen.

Die Governancestrukturen müssen sicherstellen, dass die Ziele und Interessen der öffentlichen Hand als Gesellschafter bzw. Eigentümer stets gewahrt sind und im Zweifelsfall aus übergreifender Sicht auch gegen eventuelle „Einzelinteressen“ eines Unternehmens durchgesetzt werden können. Häufig wird in Praxis und Wissenschaft kritisiert, dass Politik und Beteiligungsmanagement als Gesellschafter zu häufig „nicht auf Augenhöhe“ mit den Geschäftsführungsorganen öffentlicher Unternehmen seien. Dies muss durch entsprechende Governancestrukturen und eine leistungsstarke Entscheidungsvorbereitung von Politik und Verwaltungsspitzen sichergestellt und kontinuierlich gefördert werden.

In übergreifender Perspektive sind Aufsichtsräte bzw. entsprechende Organe rechtlich dem Unternehmenswohl verpflichtet. Daher kann in Aufsichtsräten eher die Situation eintreten, bei wichtigen Entscheidungen ein strukturell anderes Interesse als die öffentliche Hand als Gesellschafter vertreten zu müssen.

Nach gesetzlichen Vorgaben ist ein „angemessener Einfluss“ der öffentlichen Hand hinsichtlich des Unternehmens zu gewährleisten. Dies kann über verschiedene Wege realisiert werden. In der Literatur und auch von Rechnungshöfen wird die Diskussion in diesem Kontext häufiger angeführt, dass auf einen Aufsichtsrat/Verwaltungsrat situationsgerecht verzichtet und nur über die Gesellschafterversammlung bzw. ein entsprechendes eigentümerorientiertes Organ gesteuert werden könnte. Hier wird in der Diskussion und Aufsichtsgremien bei öffentlichen Unternehmen nach meinem Informationsstand eher anders herum argumentiert, als die derzeitige Situation der Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten mit einem Verwaltungsrat und ohne eigentümerorientiertes Unternehmensorgan ausgeprägt ist. Die Argumente in der Literatur und von Rechnungshöfen könnten hier dafürsprechen, ein eigentümerorientiertes Organ zu etablieren.

Sofern zwei Unternehmensorgane bestehen sollen, ist dringend auf die Zuweisung und Abgrenzung von Kompetenzen zu achten. In Praxis und Wissenschaft werden in der Public Corporate Governance häufig nicht eindeutige Aufgabenabgrenzungen und Organkonflikte zwischen Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat kritisiert, aus denen Verluste an Steuerungseffektivität/-effizienz resultieren können. In wichtigen Fällen sind Verantwortlichkeiten oft nicht hinreichend klar geregelt. In der Literatur wird des Öfteren die Bezeichnung „organisierte Unverantwortlichkeit“ verwendet, um einige Situationen in der Public Corporate Governance Landschaft zu charakterisieren. Auch hierauf sollte in den anstehenden Diskussions- und Entscheidungsprozessen aus wissenschaftlicher Sicht systematisch geachtet und klare Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten formuliert werden.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Ulf Papenfuß