

**Diffusion von Regelungen in Public Corporate Governance Kodizes als Policy-Instrument:
Konzeption eines Qualitätsmodells und empirische Befunde**

Beitragsvorschlag für die 13. Jahrestagung des Forum Junge Staats-, Verwaltungs- und Policy-Forschung (FoJuS) | 27. und 28.02.2020, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Lehrstuhl für Public Management & Public Policy,
Zeppelin Universität, Friedrichshafen, ulf.papenfuss@zu.de

Kristin Wagner-Krechlok MA, Doktorandin, Lehrstuhl für Public Management & Public Policy,
Zeppelin Universität, Friedrichshafen, kristin.wagner-krechlok@zu.de

Abstract

Eine der deutlichsten Folgen des Umbruchs, in dem sich die öffentliche Verwaltung seit den 1980er Jahren weltweit befindet (Pollitt & Bouckaert, 2011), ist die Vervielfachung und Heterogenisierung der Akteurinnen und Akteure, die in die öffentliche Leistungserbringung und Aufgabenerfüllung einbezogen sind (Bruton et al., 2015; Grossi, Marcou, & Reichard, 2010; Grossi, Papenfuß, & Tremblay, 2015; Reichard & Röber, 2018; Torres & Pina, 2010). Hieraus resultieren veränderte Anforderungen an die politisch-administrative Steuerung dieser Akteurinnen und Akteure (Deutscher Städtetag, 2017; Florio & Fecher, 2011; Lasar, Buchholz, & Hellenbrand, 2011; OECD, 2015).

Public Corporate Governance (PCG) befasst sich mit dem Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbständiger Wirtschaftsführung sowie mit deren Praxis und den Verhaltensweisen der beteiligten Akteurinnen und Akteure (Papenfuß, 2019). Als zentrales Instrument für die Konzeption der PCG wurden seit 2005 in gut fünfzig Gebietskörperschaften auf allen föderalen Ebenen Deutschlands jeweils unterschiedliche Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) erlassen. Sie sollen bewährte Grundsätze zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung von und in Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung zusammenstellen (Papenfuß, 2019). Auch in anderen Politikfeldern ist eine weltweite Diffusion von Ansätzen und Instrumenten zur Selbstregulierung sowie ein wissenschaftlicher Diskurs um diese zu verzeichnen (Aguilera & Cuervo-Cazurra, 2004; Haxhi & van Ees, 2010; Cuomo, Mallin, & Zattoni, 2016; Gregory & Simmelkjaer, 2002; Töller 2009). Allerdings sind Erklärungsansätze für die Diffusion auf den privaten Sektor beschränkt, sodass für das Feld der PCG und die Diffusion von PCGKs eine Forschungslücke zu konstatieren ist, insbesondere da eine Erweiterung des theoretisch-konzeptionellen Verständnisses im Kontext der internationalen Governancedebatte um die Steuerung öffentlicher Organisationen von besonderer Relevanz ist.

Das Ziel dieses Beitrags ist es, die Diffusion von Regelungen in PCGKs in Deutschland zu analysieren und Determinanten für vorliegende Qualitätsunterschiede zu ergründen. Zu diesem Zweck wird als konzeptioneller Beitrag ein Qualitätsmodell mit 200 Kriterien entwickelt, mit dem das latente Konstrukt Qualität von PCGKs fundiert operationalisiert werden kann (Papenfuß, Steinhauer, & Friedländer, 2017). Die Kriterien werden aus theoretischen Anforderungen sowie Empfehlungen in der wissenschaftlichen Literatur abgeleitet und durch eine Reihe von Expertenbefragungen validiert. Schließlich wird das Qualitätsmodell auf die vorliegenden PCGKs der Hauptstädte der deutschen Bundesländer sowie der Stadtstaaten angewendet.

Der theoretische Zugang erfolgt über die Theorie des Neo-Institutionalismus (DiMaggio & Powell, 1983; Lægreid, Roness, & Rubecksen, 2007) und die Legitimitätstheorie (Chan, Watson, & Woodliff, 2014; Fernández-Alles & Llamas-Sánchez, 2008). Wie in anderen wissenschaftlichen Beiträgen (Becker, 2018; Holm & Zaman, 2012) reflektiert dieser Beitrag mit Blick auf die Befunde auch, ob PCGKs gezielt zum Erhalt und zur Steigerung der Legitimität von Politik und Verwaltung gegenüber ihren Stakeholdern eingesetzt werden oder ob eingeführte Regelungen einen Steuerungsanspruch widerspiegeln, der über Legitimitätsabwägungen hinausgeht. Als mögliche Erklärungsvariablen für die Diffusion werden Region, Einwohnerzahl und finanzielle Situation (Korac, Saliterer, & Walker, 2017) sowie Struktur des Beteiligungsportfolios und politische Konstellationen bei der Einführung des jeweiligen PCGK (Töller, 2009) berücksichtigt.

Dieser Beitrag verspricht neue empirische Erkenntnisse, die der Erweiterung des theoretischen Verständnisses über die Diffusion von Policies sowie Ansätzen und Instrumenten zur Selbstregulierung im öffentlichen Sektor dienen, und leistet einen konzeptionellen Beitrag für die Forschung in diesem Feld. In Bezug auf den CfP für die 13. Jahrestagung des FoJuS adressiert dieser Beitrag damit sowohl die Frage nach bestehendem Veränderungsdruck auf Prozesse und Strukturen der Verwaltung als auch die Frage nach verfügbaren Instrumenten zum Umgang hiermit.

Bibliographie

- Aguilera, R. V., & Cuervo-Cazurra, A. (2004). Codes of Good Governance Worldwide: What is The Trigger? *Organization Studies*, 25(3), 417-446. DOI: 10.1177/0170840604040669
- Becker, A. (2018). An Experimental Study of Voluntary Nonprofit Accountability and Effects on Public Trust, Reputation, Perceived Quality, and Donation Behavior. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 47(3), 562–582. <https://doi.org/10.1177/0899764018756200>
- Bruton, G. D., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Stan, C., & Xu, K. (2015). State-Owned Enterprises Around The World as Hybrid Organisations. *The Academy of Management Perspectives*, 29(1), 92-114. <http://dx.doi.org/10.5465/amp.2013.0069>
- Chan, M. C. C., Watson, J., & Woodliff, D. (2014). Corporate Governance Quality and CSR Disclosures. *Journal of Business Ethics*, 125(1), 59–73. <https://doi.org/10.1007/s10551-013-1887-8>
- Cuomo, F., Mallin, C., & Zattoni, A. (2016). Corporate Governance Codes: A Review and Research Agenda: Corporate Governance Codes. *Corporate Governance: An International Review*, 24(3), 222–241.
- Deutscher Städtetag. (2017). *Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen*. Berlin, Köln.
- Di Maggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism And Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Fernández-Alles, M. D. L. L., & Llamas-Sánchez, R. (2008). The Neoinstitutional Analysis of Change in Public Services. *Journal of Change Management*, 8(1), 3–20. <https://doi.org/10.1080/14697010801937416>
- Florio, M., & Fecher, F. (2011). The Future of Public Enterprises: Contributions to a New Discourse. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 361-373.
- Gregory, H. J., & Simmelkjaer, R. T. (2002). Comparative Study of Corporate Governance Codes Relevant to the European Union and Its Member States. EU Commission.
- Grossi, G., Marcou, G., & Reichard, C. (2010). Comparative aspects of institutional variants for local public service provision. In H. Wollmann & G. Marcou (Eds.), *The Provision of Public Services in Europe* (pp. 217–239). <https://doi.org/10.4337/9781849807227>
- Grossi, G., Papenfuß, U., & Tremblay, M.-S. (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 274–285. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1108/IJPSM-09-2015-0166>
- Haxhi, I., & van Ees, H. (2010). Explaining The Diversity in The Worldwide Diffusion of Codes of Good Governance. *Journal of International Business Studies*, 41, 710-726. doi:10.1057/jibs.2009.39
- Holm, C., & Zaman, M. (2012). Regulating audit quality: Restoring trust and legitimacy. *Accounting Forum*, 36(1), 51–61. <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2011.11.004>
- Korac, S., Saliterer, I., & Walker, R. M. (2017). Analysing the environmental antecedents of innovation adoption among politicians and public managers. *Public Management Review*, 19(4), 566–587. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200119>
- Lægreid, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2007). Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway. *International Public Management Journal*, 10(4), 387-413.
- Lasar, A., Buchholz, G., & Hellenbrand, A. (2011). Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. *der moderne staat*, 1/2011, 225-247.
- OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2015 Editi). Retrieved from <https://www.oecd-neo.org/ndd/pubs/2015/7057-proj-costs-electricity-2015.pdf>
- Papenfuß, U. (2019). Public Corporate Governance. In S. Veit, C. Reichard, & G. Wewer (Eds.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (pp. 1–13). https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_29-1
- Papenfuß, U., Steinhauer, L., & Friedländer, B. (2017): Clearing the Fog for an Overall View on State-Owned-Enterprises: Quality of Aggregate Holdings Reporting by Public Administrations in 12 Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), S.1-21. DOI: 10.1177/0020852316681445.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform* (Third Edit). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Reichard, C., & Röber, M. (2018). Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben – Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung. In S. Veit, C. Reichard, & G. Wewer (Eds.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (pp. 1–12). https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_24-1
- Töller, A. E. (2009). Freiwillige Regluierng zwischen Staat und Markt: Der Deutsche Corporate Governance-Kodex (DCGK). *der moderne staat*, 2/2009, 293-313.
- Torres, L., & Pina, V. (2010). Delivering Public Services - Mechanisms And Consequences: Changes in Public Service Delivery in The EU Countries. *Public Money & Management*, 22(4), 41-48. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9302.00328>