

Kontrollleur oder Mitgestalter? Zur Rolle des Aufsichtsrats bei der Unternehmensstrategie

Neben der Überwachung der Geschäftsleitung als Kernaufgabe des Aufsichtsrats wird zunehmend auch dessen Beratungsrolle im Hinblick auf die zukünftige Geschäftspolitik thematisiert. Inwiefern kann und soll der Aufsichtsrat an der Unternehmensstrategie und -planung mitwirken, ohne direkt in die Geschäftsleitung einzugreifen? Der folgende Beitrag zeigt auf, welche Normen für öffentliche Unternehmen hierbei maßgeblich sind, welche Ratschläge erfahrene Aufsichtsräte geben und wie eine mögliche Aufgabenverteilung zwischen Aufsichtsrat, Geschäftsleitung und Gesellschaftern gestaltet sein kann. Hierzu haben die Autoren auch die betreffenden Regelungen von rund 40 in Deutschland genutzten Public Corporate Governance Kodizes analysiert.

In einem kürzlich in der Fachzeitschrift *Audit Committee Quarterly* veröffentlichten Beitrag vertrat der Aufsichtsratsvorsitzende des Energieversorgers RWE – eine börsennotierte Aktiengesellschaft mit 25 Prozent kommunalen Anteilseignern – einen klaren Standpunkt: „Der Aufsichtsrat hat nach meiner festen Überzeugung den Prozess der Strategiefindung und die Umsetzung der Strategie durch den Vorstand eng zu begleiten.“¹ Bei der Diskussion um den Gemeinwohlbezug öffentlicher Unternehmen wird in Fachkreisen zudem bereits seit längerer Zeit diskutiert, inwiefern das Überwachungsgremium neben der Gesellschafterversammlung eine stärkere Rolle bei der Formulierung von Unternehmenszielen sowie der entsprechenden Erfolgskontrolle spielen soll. Wie sehen aber die rechtlichen Grundlagen aus?

Unternehmensrecht thematisiert Beraterrolle des Aufsichtsrats kaum

Das Aktiengesetz setzt bei den Aufgaben und Rechten des Aufsichtsrats (§ 111 AktG) zunächst einen klaren Schwerpunkt auf dessen Kontrollfunktion: „Der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung zu überwachen. [...] Maßnahmen der Geschäftsführung können dem Aufsichtsrat nicht übertragen werden.“ Allerdings legt § 111 AktG auch die Erfordernis von Zustimmungsvorbehalten für den Aufsichtsrat fest: „Die Satzung oder der Aufsichtsrat hat jedoch zu bestimmen, dass bestimmte Arten von Geschäften nur mit seiner Zustimmung vorgenommen werden dürfen.“

Genauere Angaben zu Art und Umfang der Zustimmungsvorbehalte oder zu konkreten Mitwirkungsrechten des Aufsichtsrats bei Fragen der Unternehmensstrategie trifft das Aktiengesetz jedoch nicht. Auch das für viele öffentliche Unternehmen in Rechtsform der GmbH anzuwendende GmbH-Gesetz verweist bezüglich der Aufgaben eines etwaigen Aufsichtsrats lediglich auf die Geltung des

§ 111 AktG und trifft keine eigenen Bestimmungen.

Thematisiert werden im Aktiengesetz zudem Berichtspflichten des Vorstands gegenüber dem Aufsichtsrat. Gemäß § 90 AktG ist dem Aufsichtsrat unter anderem über die beabsichtigte Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der Unternehmensplanung, die Lage der Gesellschaft sowie über jegliche Geschäfte, die für die Rentabilität oder Liquidität der Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sein können, zu berichten.

Eine Sonderrolle nehmen gesetzlich lediglich die Sparkassen als öffentlich-rechtliche Unternehmen ein. In allen Sparkassengesetzen der Bundesländer findet sich nahezu wortgleich folgende Formulierung: „Der Verwaltungsrat bestimmt die Richtlinien der Geschäftspolitik.“ Dem Verwaltungsrat einer Sparkasse kommt also im Bereich der strategischen Ausrichtung eine deutlich umfangreichere gesetzliche Verantwortung zu, als dies in Aufsichtsräten (öffentlicher) Unternehmen der Fall ist.

¹ Vgl. Brandt, W. (2017): Unternehmensstrategie und Aufsichtsrat – Vorbereitung durch Ausschüsse. In *Audit Committee Quarterly* II/2017, S. 19



Corporate Governance Kodizes konkretisieren strategische Mitwirkung des Aufsichtsrats

Deutlich genauer als im Gesellschaftsrecht werden die Themen strategische Mitwirkung und Beratung der Geschäftsleitung durch den Aufsichtsrat in den verschiedenen, in Deutschland geltenden Corporate Governance Kodizes behandelt. So heißt es in dem für börsennotierte Unternehmen relevanten Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) klar: „Der Vorstand stimmt die strategische Ausrichtung des Unternehmens mit dem Aufsichtsrat ab und erörtert mit ihm in regelmäßigen Abständen den Stand der Strategieumsetzung“ (Abschnitt 3.2). „Aufgabe des Aufsichtsrats ist es, den Vorstand bei der Leitung des Unternehmens regelmäßig zu beraten und zu überwachen. Er ist in Entscheidungen von grundlegender Bedeutung für das Unternehmen einzubinden“ (Abschnitt 5.1.1).

Auch der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK Bund) formuliert in enger Anlehnung an den DCGK: „Die Geschäftsleitung stimmt auf der Grundlage von Unternehmensgegenstand und Unternehmenszweck die stra-

tegische Ausrichtung des Unternehmens mit dem Überwachungsorgan ab und erörtert mit ihm in regelmäßigen Abständen den Stand der Strategieumsetzung“ (Abschnitt 3.1.1). Zudem werden Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrats konkretisiert: „Für Geschäfte von grundlegender Bedeutung legt die Satzung Zustimmungsvorbehalte zugunsten des Überwachungsorgans fest. Hierzu gehören Entscheidungen oder Maßnahmen, die zu einer erheblichen Veränderung der Geschäftstätigkeit im Rahmen des Gesellschaftsvertrags oder zu einer grundlegenden Veränderung der Vermögens-, Finanz- oder Ertragslage oder der Risikostruktur des Unternehmens führen können. (...)“ (Abschnitt 3.1.2).

Analyse zeigt: Public-Kodizes sehen Aufsichtsrat auch als strategischen Berater

Um mögliche unterschiedliche Herangehensweisen bei öffentlichen Unternehmen in Deutschland hinsichtlich der Beratungsfunktion und strategischen Mitwirkung des Aufsichtsrats zu beleuchten, haben die Autoren dieses Artikels zusätzlich zum PCGK Bund auch die insgesamt 45 veröffentlichten Public Corporate

Governance Kodizes (PCGKs) auf Länder- und Kommunalebene analysiert.² Dabei zeigt sich: Rund 95 Prozent der PCGKs sehen eine beratende Rolle des Aufsichtsrats gegenüber der Geschäftsleitung vor. Mehr als die Hälfte weist zudem dem Aufsichtsratsvorsitzenden eine Führungsrolle bei der Beratung zu. Demnach soll er regelmäßig Kontakt mit der Geschäftsleitung halten, um hinsichtlich der Strategie, der Geschäftsentwicklung und des Risikomanagements des Unternehmens zu beraten.

Eine große Mehrheit der Kodizes (rund 75 Prozent) thematisiert ausdrücklich die Rolle des Aufsichtsrats bei der strategischen Ausrichtung des Unternehmens. Zumeist heißt es allerdings lediglich: „Der Aufsichtsrat achtet im Rahmen seiner Überwachungsfunktion darauf, dass die operativen Ziele, die die Gesellschaft verfolgt, den strategischen Zielen der Kommune nicht entgegenstehen“ (vergleiche zum Beispiel PCGK Bochum, PCGK Düsseldorf; ähnlich auch beispielsweise PCGK Frankfurt am Main und PCGK Lübeck).

² Eine Linksammlung aller veröffentlichten und in Deutschland eingesetzten Public Corporate Governance Kodizes finden Sie unter www.publicgovernance.de/html/de/2317.htm.

Der Kodex der Stadt Essen etwa sieht hingegen – deutlich weitgehender – vor, dass der Aufsichtsrat unter Einbindung des städtischen Beteiligungsmanagements strategische Zielvorgaben für die Gesellschaft definieren soll. Die Mehrheit der kommunalen Kodizes weist diese Aufgabe hingegen den Gesellschaftern (Gesellschafterversammlung, Oberbürgermeister, Magistrat und/oder Stadtrat) zu.

Bei den Kodizes der Bundesländer ist in der Regel eine Verantwortung der Geschäftsleitung für die Entwicklung der strategischen Unternehmensausrichtung vorgesehen. Sie ist gemäß der Kodizes allerdings mit dem Aufsichtsrat regelmäßig abzustimmen – in der Praxis dürfte dies zumeist als Zustimmungsvorbehalt des Aufsichtsrats ausgestaltet sein. Einige Landeskodizes legen zudem klare Verantwortlichkeiten des öffentlichen Gesellschafters – meist unter Beteiligung der Fachressorts – bei der Festlegung von Zielbildern (PCGK Berlin, Brandenburg, Hamburg) sowie von unternehmensindividuellen Eigentümerzielen (PCGK Thüringen) bzw. strategischen Zielvorgaben (PCGK Bremen) als Rahmen für die strategische Unternehmensausrichtung fest.

Letztlich wird es zudem stark vom jeweiligen Gesellschaftsvertrag abhängen, wie die Aufgaben des Aufsichtsrats hinsichtlich seiner strategischen Beratungsrolle ausgestaltet sind. Dies gilt insbesondere für die vielen öffentlichen Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern, die nur über einen fakultativen Aufsichtsrat verfügen, dessen Aufgaben vom Gesellschafter individuell festgelegt werden können.

Strategische Beratung als „Königsdisziplin“ des Aufsichtsrats?

Erfahrene Aufsichtsratsmitglieder bezeichnen nichtsdestotrotz die Mitwirkung bei der Entwicklung der Unternehmensstrategie mittlerweile als „Königsdisziplin“ der Aufsichtsratsstätigkeit.³ Ein „guter“ Aufsichtsrat nehme diese Rolle des „Sparringspartners“ daher aktiv ein, das heißt, er zeige sich gegenüber den Ent-

scheidungen der Geschäftsleitung stets interessiert und kritisch. Er solle sich Pläne und strategische Vorschläge der Geschäftsleitung zunächst anhören und sich dann mit seiner Erfahrung und Expertise einbringen, so die befragten Aufsichtsräte. Hierzu wird auch ein fachlicher Austausch mit der Geschäftsleitung zwischen den Sitzungen empfohlen, um eine nachhaltige Vertrauensbasis herzustellen. Strategisches Verständnis wird damit zu einer zentralen Eigenschaft eines „guten“ Aufsichtsrats: Das Aufsichtsratsmitglied muss bei seinen Entscheidungen stets auch die mittel- und langfristigen Auswirkungen auf das Unternehmen bedenken.

Umgekehrt ist die Geschäftsleitung verpflichtet, sich vom Aufsichtsrat beraten zu lassen. Sie hat bei der Befolgung seiner Ratschläge jedoch ein eigenes (weites) unternehmerisches Ermessen. In der Art und Weise, wie die Geschäftsleitung tatsächlich Rat annimmt, dürften sich aber das Gewicht und die Kompetenz des Aufsichtsrats widerspiegeln.

Eine Möglichkeit, die Sparringspartnerrolle des Aufsichtsrats gezielt zu institutionalisieren, stellt die in einigen Unternehmen bereits praktizierte Einrichtung eines jährlichen Strategietags im Zusammenspiel von Geschäftsleitung und Aufsichtsrat dar. Der Strategietag sollte dabei einerseits Raum bieten, strategische Ideen mit einem längeren Zeithorizont offen und „ins Unreine“ zu diskutieren. Gleichzeitig sollte er aber über ein reines Brainstorming hinausgehen und auch beschließende Elemente enthalten.

Beachtet werden muss allerdings, dass die Überwachungs- und Beratungsfunktion des Aufsichtsrats auch Grenzen hat, da dieser nicht direkt in die Geschäftsleitung eingreifen kann und soll (Ausnahme: Geschäfte unter seinem Zustimmungsvorbehalt). Einer aktuellen Studie⁴ zufolge verfügen Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen in der Praxis nach eigenen Angaben über einen besonders großen Entscheidungsfreiraum in den Bereichen Personal, Forschung und Entwicklung, Marketing, Vertrieb und Produktion. Dem-

gegenüber schätzen sie ihre Managementautonomie am geringsten ein, wenn risikoreichere Vorhaben wie etwa größere Investitionsprojekte, Kreditaufnahmen, Beteiligungen an Drittunternehmen oder Diversifikationsentscheidungen – mithin strategische Vorhaben – betroffen sind. Entsprechend dürften hier im Gegenzug die Mitwirkungsmöglichkeiten und -pflichten von Aufsichtsrat und Gesellschaftern am größten sein.

Klare Vorgaben für Unternehmensorgane bei strategischer Mitwirkung erforderlich

Bei öffentlichen Unternehmen muss bei jeglichen strategischen Entscheidungen die Rolle des öffentlichen Gesellschafters beachtet werden. In seinem Sinne sollten Kodizes, Beteiligungsrichtlinien und Gesellschaftsverträge klare Vorgaben treffen, welches Unternehmensorgan welche Aufgaben bei der Entwicklung und Verabschiedung der strategischen Ziele und des strategischen Unternehmenskonzepts innehat.

Als Beispiel können etwa die entsprechenden Bestimmungen in den kürzlich neu verabschiedeten „Grundsätzen der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaats Thüringen“ dienen. Diese sehen vor, dass zunächst die Gesellschafter auf Basis des im Gesellschaftsvertrag festgelegten Unternehmenszwecks alle drei bis fünf Jahre unternehmensindividuelle Eigentümerziele festlegen. Die Geschäftsleitung hat auf dieser Basis ein strategisches Unternehmenskonzept vorzulegen, das die Eigentümerziele weiter konkretisiert und vorrangige Handlungsfelder sowie daraus abgeleitete Projekte und Maßnahmen festlegt. Zudem dient es als Grundlage für die jährliche Unternehmensplanung. Der Entwurf der Geschäftsleitung wird im Aufsichtsrat diskutiert, auf Kongruenz mit den Eigentümerzielen geprüft und anschließend vom Aufsichtsrat beschlossen. Damit erscheinen die jeweiligen Rollen des Aufsichtsrats als strategischer Berater der Geschäftsleitung sowie der Geschäftsleitung, der die Umsetzung des Unternehmenskonzepts obliegt, klar voneinander abgegrenzt. |

*Michael Plazek, Ferdinand Schuster,
Jana Teich*

³ Vgl. auch im Folgenden Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2017): Plötzlich Aufsichtsrat – was nun? Das Taschenbuch für Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen. 2. unveränderte Auflage, S. 38 ff.

⁴ Krause, Tobias (2015): Geschäftsführung kommunaler Unternehmen: gesteuert oder autonom? In: Public Governance Herbst 2015, S. 18–21