

Öffentliche Aufsichtsräte: Zusammensetzung und Qualifikation

In den letzten Jahren kam es bei Großprojekten unter Beteiligung der öffentlichen Hand immer wieder zu Fehlern, die deren Fertigstellung zum Teil um Jahre verzögerten. Viele sehen hier eine wesentliche Verantwortung bei den Aufsichtsräten. Im Einzelnen werden etwa mangelnde Sorgfalt bei der Ausübung der Überwachungstätigkeit, ein zu geringes zeitliches Engagement durch eine Vielzahl paralleler Mandate, fehlende Sachkenntnis hinsichtlich Unternehmenstätigkeit und -vorgängen oder eine zu geringe Distanz zu den verantwortlichen Geschäftsleitungen kritisiert. Kommunen, Bund und Länder stellt die Steuerung ihrer privatrechtlichen Gesellschaften vor elementare Herausforderungen. Die persönliche und fachliche Qualifikation von Aufsichtsräten spielt dabei eine entscheidende Rolle. Doch was zeichnet ein gutes Aufsichtsratsmitglied in einem öffentlichen Unternehmen aus?

Basierend auf den Fragestellungen des Leitfadens über Qualifikation, Rechte und Pflichten von kommunalen Aufsichtsratsmitgliedern des Landes Mecklenburg-Vorpommern (siehe Textkasten) wird dieser Frage im folgenden Artikel nachgegangen.

Diese Zeitschrift hat sich bereits 2007 ausführlich mit der Qualifikation des öffentlichen Aufsichtsrats beschäftigt.¹ Damals bestanden jedoch kaum spezielle festgeschriebene Leitlinien und Empfehlungen für die Zusammensetzung von Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen. Durch Verabschiedung des Public Corporate Governance Kodex des Bundes im Jahr 2009 sowie zahlreicher weiterer Kodizes auf Landes- und Kommunalebene – zuletzt in Rheinland-Pfalz und Leipzig Ende 2013 – hat sich dies seither geändert.² Regelungen in den Kodizes werden im Folgenden beispielhaft wiedergegeben.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern rät Gremien, sich vor der Vergabe von Aufsichtsratsmandaten mit folgenden vier Fragestellungen³ zu befassen:

Frage 1: Bringen die vorgesehenen Personen die erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten sowie fachlichen Erfahrungen mit und ergänzen diese die unternehmerischen Qualifikationen der übrigen Aufsichtsratsmitglieder?

Frage 2: Ist eine ausreichende zeitliche Verfügbarkeit gewährleistet, sodass die Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied sorgfältig und gewissenhaft ausgeübt werden kann?

Frage 3: Ist bei der Auswahl der infrage kommenden Personen auch auf Vielfalt geachtet worden und wurden Frauen angemessen berücksichtigt?

Frage 4: Besteht die Gewähr dafür, dass die vorgesehenen Personen bzw. die ihnen nahestehenden Personen oder Unternehmen keine eigenen Interessen verfolgen, die im Widerspruch zu den Interessen der Gesellschaft stehen?

Allgemeine Rahmenbedingungen

In Deutschland kann grundsätzlich jede natürliche, unbeschränkt geschäftsfähige Person in den Aufsichtsrat eines öffentlichen Unternehmens berufen werden. Ein Aufsichtsratsmandat kann dabei auf drei Arten erlangt werden: Wahl durch die Gesellschafterversammlung, Entsendung durch den oder die Gesellschafter oder kraft Amtes („Geborene Mitglieder“). Bei Letzteren können gesetzliche Vorgaben, in der Regel die Gemeindeordnung, und/oder der Gesellschaftsvertrag eines kom-

munalen Unternehmens beispielsweise vorsehen, dass der Oberbürgermeister und/oder der Stadtkämmerer aufgrund seiner Funktion in der Kommune (Gesellschafterin) dem Aufsichtsrat des Unternehmens angehören.⁴ Die Länge der Amtszeit eines Aufsichtsratsmitglieds richtet sich in der Regel nach den ent-

¹ Vgl. PublicGovernance Winter 2007; abrufbar unter www.publicgovernance.de/zeitschrift

² Eine Übersicht der bisher verabschiedeten Kodizes findet sich unter www.publicgovernance.de/kodizes.

³ Quelle: Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern (2012): Leitfaden über Qualifikation, Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen und Einrichtungen

⁴ Vgl. Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): Handbuch für kommunale Aufsichtsräte

sprechenden Regelungen im AktG bzw. bei einer GmbH nach den in der Satzung festgelegten Zeiträumen, meist der Legislaturperiode. Details hierzu werden im Gesellschaftsvertrag des Unternehmens geregelt. Einige Kodizes empfehlen dort auch, eine angemessene Altersgrenze für Aufsichtsratsmitglieder festzulegen.⁵ Vorschläge zu genauen Altersgrenzen finden sich hingegen nicht in den Kodizes.

Frage 1: Erforderliche Kenntnisse

Hinsichtlich der Qualifikation von Aufsichtsratsmitgliedern empfiehlt unter anderem der Kodex des Bundes in Anlehnung an den Deutschen Corporate Governance Kodex, dass Aufsichtsräte über die für diese Tätigkeit „erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen“⁶ sollten. In einigen Kodizes heißt es in den Anmerkungen zu diesem Abschnitt – entsprechend der Formulierung im Urteil des Bundesgerichtshofs zu diesem Thema aus dem Jahr 1982 – außerdem: „Jedes Mitglied eines Überwachungsorgans muss diejenigen Mindestkenntnisse und -fähigkeiten besitzen oder sich aneignen, die es braucht, um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können.“⁷ Der Berliner Kodex empfiehlt wie der Deutsche Corporate Governance Kodex bzw. das Bilanzmodernisierungsgesetz (BilMoG), „mindestens ein Aufsichtsratsmitglied sollte über vertiefte Kenntnisse im Bereich Finanz- und Rechnungswesen verfügen.“⁸

In den von verschiedenen Bundesländern und Kommunen verabschiedeten Leitfäden für Aufsichtsräte in kommunalen Unternehmen wird meist zwischen Mindest- und Fachkenntnissen unterschieden.⁹ Basierend auf dem schon genann-

ten Grundsatzurteil des Bundesgerichtshofs¹⁰ verweisen Leitfäden auf folgende Mindestkenntnisse:

- gesetzliche und satzungsmäßige Aufgaben des Aufsichtsrats,
- Rechte und Pflichten als Aufsichtsratsmitglied,
- Kenntnisse zur Bewertung der vorzulegenden Berichte,
- Kenntnisse zur Prüfung des Jahresabschlusses,
- Kenntnisse zur Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit von Führungsentscheidungen,
- nach Möglichkeit eigene unternehmerische Erfahrungen.

Für die Beurteilung komplizierter und besonderer Unternehmensvorgänge oder Geschäftsvorfälle wie zum Beispiel steuerliche Fachprobleme sind außerdem Fachkenntnisse notwendig. Die meisten Kodizes und Leitfäden empfehlen, sich diese über Aus- und Fortbildungsmaßnahmen eigenverantwortlich anzueignen. So findet sich im Saarbrücker Kodex folgender Hinweis: „Alle Aufsichtsratsmitglieder sollen mindestens einmal jährlich an einer entsprechenden Fortbildungsveranstaltung, die insbesondere über aktuelle Veränderungen im Recht informieren soll, teilnehmen.“¹¹ Nur in wenigen Kodizes wird jedoch darauf verwiesen, dass die jeweilige Kommune bzw. das jeweilige Bundesland derartige Maßnahmen anbieten soll.¹²

Besonders bei kommunalen Unternehmen werden die Aufsichtsratsmandate in vielen Fällen durch die jeweiligen Gemeinde- bzw. Stadträte wahrgenommen. So sind in München und Stuttgart über 70 Prozent der Aufsichtsratsmitglieder öffentlicher Unternehmen Politiker.¹³ Um

jedoch den jeweiligen Bedürfnissen des Unternehmens gerecht zu werden, sollte ein idealer Aufsichtsrat neben Experten für Finanz- und Bilanzierungsaspekte wie zum Beispiel Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Juristen auch aus Mitgliedern bestehen, die das operative Geschäft, den Markt und das Umfeld, in dem das Unternehmen agiert, beurteilen können. Auf eine gute Mischung von Ausbildung und Erfahrung kommt es an, um allen Anforderungen an ein effizientes Überwachungsorgan und gleichzeitig an die Wahrung der öffentlichen Interessen gerecht zu werden.¹⁴ Bei öffentlichen Unternehmen sollte zu diesem Zweck auch die Möglichkeit der Berufung von Externen – zum Beispiel aus der Wirtschaft – in den Aufsichtsrat berücksichtigt werden.¹⁵

Frage 2: Ausreichend verfügbare Zeit

Die mit der Übernahme eines Aufsichtsratsmandats verbundenen zeitlichen Anforderungen werden in den meisten Kodizes ebenfalls thematisiert. Im Kodex des Bundes heißt es, bei einer Bestellung zum Aufsichtsrat solle berücksichtigt werden, ob der Kandidat „angesichts (seiner) beruflichen Beanspruchung in der Lage (ist), die Aufgaben eines Mitglieds des Überwachungsorgans wahrzunehmen“¹⁶. Im Hamburger Kodex wird „die Zahl der Aufsichtsratsmandate auf insgesamt zehn Mandate, davon höchstens fünf Vorse des Aufsichtsrats oder eines seiner Ausschüsse“¹⁷ begrenzt. Der Rostocker Kodex empfiehlt ebenfalls, „insgesamt nicht mehr als drei Aufsichtsratsmandate in Gesellschaften wahrzunehmen.“¹⁸ Durch diese Begrenzung der Mandate soll das einzelne Aufsichtsratsmitglied mehr Zeit haben, sich mit den Sachverhalten zu befassen. Die Empfehlungen des Rostocker Kodex erscheinen daher besonders sinnvoll.

5 Vgl. Heller, R. (2013): Als Aufsichtsrat in einem öffentlichen Unternehmen

6 Public Corporate Governance Kodex des Bundes (2009), Abschnitt 5.2.1

7 Public Corporate Governance Kodex des Landes Baden-Württemberg (2013), Abschnitt 57; Public Corporate Governance Kodex, Landeshauptstadt Magdeburg, Abschnitt 2.3.2; BGH-Urteil vom 15.11.1982 – AZ II ZR 27/82

8 Berliner Corporate Governance Kodex (2009), Abschnitt 5

9 Eine Übersicht der Leitfäden findet sich unter www.publicgovernance.de/kodizes.

10 Vgl. BGH-Urteil vom 15.11.1982 – AZ II ZR 27/82

11 Public Corporate Governance Kodex der Landeshauptstadt Saarbrücken (2010)

12 Vgl. u. a. Papenfuß, U. (2012): Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen zwischen Anforderung und Wirklichkeit – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance

13 Vgl. Papenfuß, U. (2013): Aufsichtsräte öffentlicher Unternehmen: Vergleich zur Konzeption und Governance-Praxis, in: Public Governance Sommer 2013

14 Vgl. u. a. Schedler, K./Müller, R./Sonderegger, R.W. (2011): Public Corporate Governance. Handbuch für die Praxis

15 Einige gesetzliche Besonderheiten vor allem im Hinblick auf die „erforderliche Sachkunde“ gelten für Verwaltungsräte der Sparkassen. Siehe hierzu auch den Artikel zu „Pflichten und Haftungsrisiken von Sparkassen-Verwaltungsräten vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen“ in Public Governance Winter 2009/2010

16 Public Corporate Governance Kodex des Bundes (2009), Abschnitt 5.2.1

17 Hamburger Corporate Governance Kodex (2013), Abschnitt 5.4.4

18 Public Corporate Governance Kodex der Hansestadt Rostock (2008), Abschnitt 2.2.5

Frage 3: Diversity

Zur Zusammensetzung des Aufsichtsrats findet sich in einigen Kodizes auch der Wunsch nach mehr Diversity. Im Kodex des Bundes heißt es zum Beispiel, es sei „auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen hinzuwirken“¹⁹. Der baden-württembergische Kodex spricht sogar von einer „Beteiligung von Frauen und Männern zu gleichen Anteilen und eine angemessene Berücksichtigung von behinderten Menschen“²⁰ und Hamburg von „einem Frauenanteil von mindestens 40 Prozent“²¹. Eine verstärkte Heterogenität sei – laut Schedler, Müller und Sonderegger – gerade in Bezug auf Alter und Geschlecht ratsam, um verschiedene Perspektiven auf die zu entscheidenden Sachverhalte zu ermöglichen.²² Wie Untersuchungen aus der Vergangenheit zeigen, bleibt ähnlich wie in der Privatwirtschaft hier noch sehr viel zu tun. So waren 2009 weniger als ein Fünftel der Aufsichtsräte in den Beteiligungsunternehmen des Bundes Frauen. Bei den Beteiligungsunternehmen der Landeshauptstädte waren es immerhin knapp 28 Prozent.²³

Frage 4: Unabhängigkeit und Interessenkonflikte

Fehlende Unabhängigkeit sowie Interessenkonflikte können die Arbeit von Aufsichtsräten beeinflussen. So könnten eigene Interessen dem Unternehmenswohl entgegenstehen und zu Entscheidungen gegen dieses führen. Bei der Auswahl ist daher besonders auf die Unabhängigkeit der Kandidaten zu achten. So sollen keine geschäftlichen oder persönlichen Beziehungen zum Unternehmen oder zu dessen Vorstand bestehen. Um dies zu gewährleisten, sollen dem Überwachungsorgan zum Beispiel laut Bundeskodex „nicht mehr als zwei ehemalige Mitglieder der Geschäftsleitung angehören, bei

Überwachungsorganen mit weniger als sechs Mitgliedern kein ehemaliges Mitglied“²⁴. Andere Kodizes sehen grundsätzlich kein oder nur ein ehemaliges Mitglied der Geschäftsleitung vor. Außerdem sollen Aufsichtsratsmitglieder keine Funktionen bei wesentlichen Wettbewerbern innehaben. Auch die beratende Tätigkeit für das eigene Unternehmen wird häufig als kritisch angesehen. Sollten derartige potenzielle Interessenkonflikte nicht zu vermeiden sein, müssen sie zumindest offengelegt werden.

Anforderungen bleiben oftmals vage – Schulungen umso bedeutender

Mit vielen der genannten Regelungen lehnen sich die Public Corporate Governance Kodizes und Leitfäden an die Empfehlungen für privatwirtschaftliche Aufsichtsräte im Deutschen Corporate Governance Kodex an. Vor allem die in den Kodizes formulierten Empfehlungen an die Qualifikation und Zusammensetzung des Aufsichtsrats bleiben zum Teil jedoch sehr vage und lassen einen breiten Interpretationsspielraum zu. An detaillierten Anforderungsprofilen fehlt es im Gegensatz zu den Leitfäden in den Kodizes in der Regel. Auch ist die häufig in der Literatur geforderte „ausgewogene Balance aus politischer Repräsentation sowie Branchen- und Finanzexpertise“²⁵ in der Praxis meist nicht vorhanden und „politisches Proporzdenken“²⁶ überwiegt.

Umso wichtiger ist es, dass die Aufsichtsratsmitglieder durch Qualifizierungsmaßnahmen die Möglichkeit erhalten, Vorschläge und Entscheidungen der Geschäftsleitung verstehen und vor allem hinterfragen zu können: Neben seiner Überwachungsfunktion soll ein öffentlicher Aufsichtsrat aber auch als Partner der hauptamtlichen Geschäftsleitung fungieren, wenn es darum geht, die strate-

Was zeichnet einen guten Aufsichtsratsvorsitzenden aus?

Dem Aufsichtsratsvorsitzenden kommt eine besondere Bedeutung zu. Folgende Eigenschaften sollte er daher mitbringen:

- unternehmerische Erfahrung – nicht zwingend aus der Branche des betreffenden Unternehmens,
- Gremienerfahrung, unter anderem auch die Fähigkeit zu moderieren,
- eine gewisse Seniorität,
- das Vertrauen von Anteilseigner(n) und Unternehmen, um als Mittler fungieren und sowohl politische Ziele als auch Unternehmensziele in Einklang bringen zu können,
- Verhandlungsgeschick und Überzeugungskraft,
- Bewusstsein für politische Fragen und deren Bedeutung für das Unternehmen,
- noch mehr als ein reguläres Aufsichtsratsmitglied ausreichend verfügbare Zeit.

gische Ausrichtung des Unternehmens sowie die Erfüllung des öffentlichen Zwecks langfristig sicherzustellen. Um dies zu gewährleisten, müssen beide ausreichend qualifiziert sein. In Aufsichtsratsschulungen sollten daher neben den Rechten und Pflichten auch Themen wie „Beurteilung der wirtschaftlichen Lage von Beteiligungsunternehmen“ oder „Risiko- und Compliance-Management in öffentlichen Unternehmen“ bzw. „Überwachung der Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems“ auf der Agenda stehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich Geschäftsführung und Aufsichtsrat auf Augenhöhe begegnen. ■

Stefanie Beck

19 Public Corporate Governance Kodex des Bundes (2009), Abschnitt 5.2.1

20 Public Corporate Governance Kodex des Landes Baden-Württemberg (2013), Abschnitt 57

21 Hamburger Corporate Governance Kodex (2013), Abschnitt 5.4.1

22 Vgl. Schedler, K./Müller, R./Sonderegger, R.W. (2011): Public Corporate Governance. Handbuch für die Praxis

23 Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2012): Einsam an der Spitze: Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor

24 Public Corporate Governance Kodex des Bundes (2009), Abschnitt 5.2.1

25 Vgl. u. a. Papenfuß, U. (2012): Steuerung, Überwachung und Leitung öffentlicher Unternehmen zwischen Anforderung und Wirklichkeit – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance

26 Vgl. Schedler, K./Müller, R./Sonderegger, R.W. (2011): Public Corporate Governance. Handbuch für die Praxis

Neue XING-Gruppe für Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen

➔ mehr dazu auf Seite 30 in dieser Ausgabe