

# Aufsichtsräte öffentlicher Unternehmen: Vergleich zu Konzeption und Governance-Praxis

Kürzlich hat der Fall des Berliner Flughafens die hohen Anforderungen an Aufsichtsräte und verantwortungsvolle Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen wieder medienwirksam sichtbar werden lassen. Dieser Beitrag zeigt auf Basis von empirischen Analysen häufig diskutierter Regelungsfelder auf, dass sowohl zwischen den rahmengebenden Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) als auch zwischen der faktischen Governance-Praxis substantielle Unterschiede im Städtevergleich bestehen.

PCGKs, die mittlerweile in unterschiedlichsten Ausgestaltungen auf allen föderalen Ebenen vorhanden sind, sollen einen Rahmen vorgeben und Fehlentwicklungen bei der Steuerung, Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen entgegenwirken. Für die folgenden Darstellungen wurden deutschlandweit 14 PCGKs, die von Gebietskörperschaften bis zum Ende des ersten Quartals 2010 veröffentlicht wurden, in der Fassung vom Mai 2012 analysiert.<sup>1</sup> Zur Analyse der faktischen Governance-Strukturen wurden zusätzlich die im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüsse aller öffentlichen Unternehmen der zehn größten deutschen Städte sowie des Bundes untersucht.<sup>2</sup>

Im Folgenden werden drei derzeit besonders diskutierte Regelungsfelder exemplarisch herausgegriffen und die dort zu beobachtenden Umsetzungsunterschiede in den verschiedenen PCGKs

und in der faktischen Governance-Praxis der Gebietskörperschaften beleuchtet.<sup>3</sup>

## Größe der Aufsichtsräte

Die Beschränkung und Reduzierung der Aufsichtsratsgröße mit dem Ziel, die Arbeitsfähigkeit und Effektivität des Gremiums zu erhöhen, ist eine zentrale Forderung in Wissenschaft und Praxis, beispielsweise seitens der Landesrechnungshöfe. Häufig wird eine Anzahl von sieben bis maximal neun Aufsichtsratsmitgliedern empfohlen.<sup>4</sup>

In einem PCGK formuliert hierzu allerdings lediglich Frankfurt am Main (3.2.3) einen entsprechenden Grundsatz verantwortungsvoller Unternehmensleitung/-überwachung: „Zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit soll sich die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder über die gesetzliche Mindestanforderung hinaus auf das unbedingt Erforderliche beschränken.“ Kein Kodex empfiehlt eine konkrete Obergrenze für die Mitgliederanzahl. Der Bund und Berlin geben lediglich in ihren Beteiligungshinweisen für die Verwaltung – zu

denen von den Aufsichtsräten anders als bei PCGKs keine Entsprechenserklärung abgegeben werden muss – einen Grundsatz analog zu Frankfurt am Main vor.

Abbildung 1 veranschaulicht die tatsächliche Governance-Praxis in Bezug auf die Aufsichtsratsgröße. Der Wert am rechten Außenrand gibt dabei die durchschnittliche Mitgliederanzahl wieder. Links ist der Variationskoeffizient (VK) bezüglich der Streuung zwischen verschiedenen Aufsichtsräten innerhalb einer Stadt aufgeführt.<sup>5</sup>

Es zeigen sich substantielle Größenunterschiede im Städtevergleich. Auffällig ist dabei, dass die Städte mit höheren Einwohnerzahlen im Durchschnitt kleinere Aufsichtsräte haben. Dies könnte ein Anzeichen für eine stärkere Reflexion der erforderlichen Aufsichtsratsgrößen in einigen Großstädten sein. Die Daten deuten außerdem darauf hin, dass Repräsentationsaspekte in den Aufsichtsräten in einigen Städten eine höhere Bedeutung beigemessen wird als in anderen.

<sup>1</sup> Im Einzelnen handelt es sich um die Kodizes der Städte Essen, Frankfurt am Main, Magdeburg, Mannheim, Potsdam, Rostock, Saarbrücken und Stuttgart, des Städtetags NRW, der Bundesländer Berlin, Brandenburg, Bremen und Hamburg sowie des Bundes. Eine aktuelle Übersicht zu PCGKs in Deutschland bietet [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de)

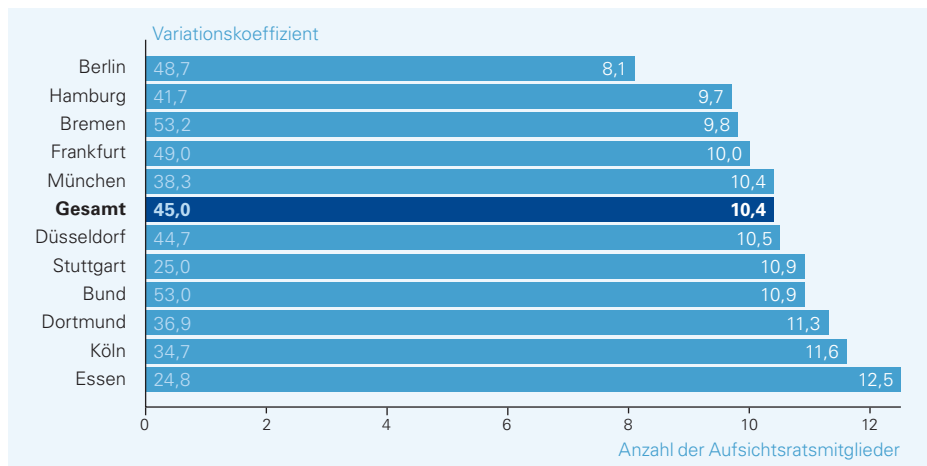
<sup>2</sup> Untersucht wurden dabei aus diesen elf Gebietskörperschaften die im Bundesanzeiger verfügbaren Jahresabschlüsse aller Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform mit einem Beteiligungsanteil der öffentlichen Hand von mindestens 50 Prozent sowie aller Anstalten des öffentlichen Rechts. Betrachtungszeitraum im Rahmen dieses Beitrags ist das Jahr 2009.

<sup>3</sup> Für eine umfassende Analyse aller Regelungsbereiche von Public Corporate Governance Kodizes vgl. Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen

<sup>4</sup> Vgl. z. B. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2008): Kommunalbericht

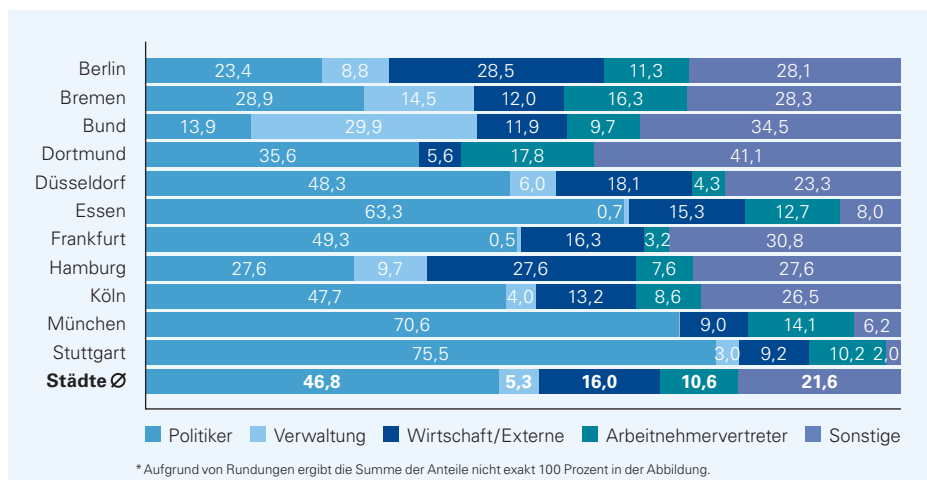
<sup>5</sup> Je höher der VK, desto stärker schwankt die Größe der Aufsichtsräte innerhalb der Gebietskörperschaft – je kleiner der VK, desto homogener sind die Größen.

Abbildung 1: Durchschnittsgröße von Aufsichtsräten



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 2: Zusammensetzung der Aufsichtsräte in Prozent\*



Quelle: eigene Darstellung

In struktureller Gesamtsicht erweisen sich die Aufsichtsräte – zumindest orientiert an den eingangs formulierten Forderungen – als fast durchgängig zu groß. Untersucht werden sollte, welche Wirkungen die verschiedenen Aufsichtsratsgrößen für die Überwachung/Beratung und die öffentliche Aufgabenerfüllung besitzen.

### Zusammensetzung der Aufsichtsräte

Insbesondere wird der Zusammensetzung von Aufsichtsräten eine hohe Relevanz für die anforderungsgerechte und professionelle Aufsichtsratsstätigkeit zugewiesen. In der wissenschaftlichen Literatur finden sich konkrete Hinweise, dass die aus dem politischen Raum stammenden Aufsichtsratsmitglieder häufig nicht über

die erforderliche Qualifikation und Kompetenz für eine anforderungsgerechte Aufgabenwahrnehmung verfügen. Gefordert wird neben der Entsendung demokratisch legitimer Politiker eine verstärkte Einbindung externer Mitglieder, die insbesondere Finanz- und Branchenexpertise einbringen. Im Sinne einer ausgewogenen Balance zwischen Demokratiegebot, Repräsentation und Professionalität spricht daher vieles dafür, eine Empfehlung zur Berufung von externen Gremienmitgliedern in die PCGKs aufzunehmen.

Regelungen zur Berufung von externen Aufsichtsratsmitgliedern sind nur in drei PCGKs enthalten. Hamburg (5.4.1) regelt hierzu deutlich: „Es ist zweckmäßig, auch

andere Personen für die Aufsichtsräte vorzusehen, die besondere Kenntnisse auf den Aufgabengebieten des Unternehmens haben oder über ausgewiesene wirtschaftliche Erfahrungen verfügen – zum Beispiel auch durch die Leitung von Unternehmen – und von denen anzunehmen ist, dass sie die hamburgischen Interessen angemessen vertreten.“ Ähnliche Inhalte finden sich in den PCGKs von Magdeburg (2.3.1) und Mannheim (6.3.1). Darüber hinaus ist eine Regelung in Anlehnung an § 100 Abs. 5 AktG für alle PCGKs erwägenswert, die sich bislang nur im Berliner PCGK (III.5) findet: „Mindestens ein Aufsichtsratsmitglied sollte über vertiefte Kenntnisse im Bereich Finanz- und Rechnungswesen verfügen.“

In der Governance-Praxis zeigen sich im Städtevergleich wiederum bemerkenswerte Unterschiede bei der Besetzung der Aufsichtsräte. Abbildung 2 stellt hierzu den Anteil der fünf Gruppen Politiker, Verwaltungsangehörige, Wirtschaft/Externe, Arbeitnehmervertreter und Sonstige dar.<sup>6</sup>

Im Gesamtschnitt liegt der Anteil an Politikern in den Aufsichtsräten bei 47 Prozent, es zeigt sich allerdings eine große Streuung. So liegt der Anteil in Stuttgart (75,5 Prozent) und München (70,6 Prozent) erheblich höher als in Berlin (23,4 Prozent), Hamburg (27,6 Prozent) oder auch in Dortmund (35,6 Prozent). Die Unterschiede bestehen also eindeutig auch zwischen Städten, die keine Stadtstaaten sind. Städte mit einem niedrigeren durchschnittlichen Politikeranteil haben dabei tendenziell einen deutlich höheren Variationskoeffizienten, das heißt eine größere Anteilstreuung zwischen den einzelnen Aufsichtsräten. Dies deutet darauf hin, dass dort einzelne politisch als wichtig erachtete Aufsichtsräte stark mit Politikern besetzt werden, auch wenn ansonsten weniger Politiker in die Aufsichtsräte entsandt werden.

<sup>6</sup> Als Politiker wurden alle Akteure klassifiziert, die politische Funktionen ausüben, zum Beispiel Gemeinderäte/Stadträte, (Ober-)Bürgermeister, Senatoren, Dezernenten, Beigeordnete, Staatssekretäre etc. Als Wirtschaft/Externe wurden Vertreter anderer Unternehmen, Mitglieder von Wirtschaftskammern, Wirtschaftsprüfer, Professoren etc. eingestuft. Zu Sonstigen zählen Akteure, bei denen keine berufliche Tätigkeit genannt wurde oder diese nach den Angaben nicht zuzuordnen war.

Nur etwa 16 Prozent aller betrachteten Aufsichtsratsmitglieder sind der Kategorie Wirtschaft/Externe zuzuordnen. Der Anteil ist dabei in den letzten Jahren lediglich leicht um zwei Prozent gestiegen. Im Städtevergleich bewegt sich der Anteil Wirtschaft/Externe in einer beachtlichen Spannbreite von 28,5 Prozent (Berlin) bis zu 6,3 Prozent (Dortmund).

Angesichts der im Städtevergleich divergierenden Besetzungsmuster drängt sich im Gesamtkontext von Demokratiegebot und Professionalität die Frage auf, welcher Governance-Ansatz sich für die öffentliche Hand als leistungsfähiger erweist. Hierzu bedarf es weiterer Forschungsaktivitäten, welche die Spezifika öffentlicher Unternehmen angemessen berücksichtigen.

### Vergütung von Aufsichtsräten

Grundlagen und Indikatoren für die Vergütung und Aufwandsentschädigung von Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen sollten transparent dargestellt sein.

Nach den PCGKs von Hamburg (5.5.1) und Bremen (2.7.1) sollen für Aufsichtsratsmitglieder keine Vergütungen bewilligt werden, sofern überwiegend die öffentliche Hand am Kapital des Unternehmens beteiligt ist. Auch Frankfurt am Main (3.2.8) erachtet ein Hinausgehen über den Aufwandsersatz nur als Ausnahmefall. Alle anderen PCGKs sehen dagegen explizit eine Vergütung vor bzw. schränken die Zahlung von Vergütungen nicht ein.

Die Angemessenheitsbeurteilung für die Höhe der Vergütung soll dabei auf Basis einer divergierenden Anzahl von Kriterien erfolgen. Einige PCGKs nennen kaum Anhaltspunkte für die Vergütung oder Aufwandsentschädigung. Beispielsweise soll sich die Angemessenheitsbeurteilung in Berlin allein auf die wirtschaftliche Lage des Unternehmens beziehen. In vielen anderen Gebietskörperschaften wird dagegen auf die Kriterien Verantwortung, Tätigkeitsumfang und die wirtschaftliche Lage abgestellt. Brandenburg und Saarbrücken nennen im Gegensatz zu den anderen Gebietskörperschaften überhaupt keine Kriterien.

Auch in der Governance-Praxis bestehen bei der Vergütungshöhe von Aufsichtsräten substanzielle Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften. Die Gesamtvergütung für alle Mitglieder eines Aufsichtsrats schwankt im Durchschnitt zwischen knapp 36.000 Euro in Berlin und etwas mehr als 2.100 Euro in Bremen. Im Gesamtdurchschnitt beträgt sie knapp 17.900 Euro. Auch die durchschnittliche Vergütung für ein einzelnes Aufsichtsratsmitglied divergiert im Städtevergleich zwischen 3.473 Euro in Berlin und 224 Euro in Bremen. Im Gesamtdurchschnitt liegt sie bei 1.354 Euro.

Ebenfalls aufschlussreich ist es, die Gesamtvergütung in Bezug zur Bilanzsumme als Indikator für die Größe des Unternehmens zu betrachten. Auch hier zeigen sich bemerkenswerte Divergenzen.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Vergütungspraktiken drängen sich zwei Fragen auf: Wie viel Steuergeld muss für effektive und effiziente Aufsichtsratsarbeit bei öffentlichen Unternehmen investiert werden? Erfordern wachsende Anforderungen und die vielfach angemahnte Professionalisierung (stärkere) finanzielle Anreize oder lässt sich eine verbesserte Überwachung und Beratung im Sinne der öffentlichen Hand durch andere Motive oder Anreize gewährleisten? Ein Ansatz könnte mit Blick auf die illustrierten Aufsichtsratsgrößen unter anderem auch sein, die Aufsichtsräte zu verkleinern und die einzelnen Mitglieder dafür besser zu entgelten.

Neben den angesprochenen Aspekten treten in den PCGKs viele weitere steuerrelevante Unterschiede im Regelungsbereich von Aufsichtsräten hervor – zum Beispiel bei der Einrichtung von Prüfungsausschüssen und in Bezug auf deren Aufgaben, bei Überwachungsgegenständen und zustimmungspflichtigen Geschäften, bei der Erlaubnis von Beraterverträgen, der Vermeidung von Unternehmensgeschäften mit Aufsichtsratsmitgliedern sowie diesen nahestehenden Personen und im Zusammenhang mit dem Inhalt und der Häufigkeit von Berichten der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat.

### Fazit und Ausblick

Es ist festzustellen, dass sowohl die konzeptionellen Grundsätze in den PCGKs als auch die faktischen Governance-Praktiken in wichtigen Feldern auseinanderdriften.

Übergreifende Herausforderungen wie etwa Haushaltskonsolidierungsnotwendigkeiten und demografischer Wandel begründen es, alle Chancen noch mehr auszuschöpfen und eine bestmögliche Daseinsvorsorge mit knappen Finanzmitteln durch eine anforderungsgerechte Public Corporate Governance in allen Regelungsfeldern zu fördern.

Die in den Kodex-Präambeln fest vorgesehenen und teilweise zusätzlich schon angekündigten Evaluationen der PCGKs<sup>7</sup> sollten auch durch die Wissenschaft unterstützt werden. Sowohl für börsennotierte Unternehmen als auch für Familienunternehmen wurden hochrangige Kommissionen zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Corporate Governance etabliert. Eine von verschiedener Seite einschlägig geforderte bundeslandübergreifende Expertenkommission könnte einen Muster-PCGK entwickeln, der im Rahmen der föderalen Strukturen und ohne Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung freiwillig als Basis für die Anpassung jeweils eigener PCGKs in den Gebietskörperschaften genutzt werden könnte.<sup>8</sup>

Im deutlichen Gegensatz zu den zahllosen Studien für die Privatwirtschaft sind öffentliche Unternehmen empirisch nach wie vor nur äußerst gering erforscht. Die belegte Relevanz erfordert eine deutliche Intensivierung der empirischen Forschung von Public Corporate Governance sowie den Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft. ■

*Jun.-Prof. Dr. Ulf Papenfuß  
(Professur für Public Management  
an der Universität Leipzig)*

<sup>7</sup> Vgl. zum Beispiel die Ankündigung von Werner Gatzert, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen zur Evaluation des Bundeskodex in der Public Governance-Ausgabe Winter 2012

<sup>8</sup> Vgl. Papenfuß, U. (2013) für eine Übersicht zu Forderungen in der Literatur und Realisierungswegen