

Schwerpunktthema

Die Qualifikation von Aufsichtsräten in öffentlichen Unternehmen

Die Steuerung von privatrechtlichen Gesellschaften stellt für Kommunen, Bund und Länder eine elementare Herausforderung dar. Neben der Vertretung in Gesellschafter- und Hauptversammlung sind vor allem die Vertreter der öffentlichen Hand in den Aufsichts- und Verwaltungsräten das wesentliche Scharnier zwischen Unternehmen und Gebietskörperschaft. Ihre Aufgabe ist die ordentliche und gewissenhafte Überwachung der Geschäftsleitung vor dem Hintergrund des spannungsreichen Verhältnisses zwischen Unternehmensinteresse und öffentlichem Interesse. Dabei ist die Frage angebracht, ob die Aufsichtsgremien in ihrer derzeitigen Zusammensetzung dieser Aufgabe gerecht werden. Welche persönlichen und fachlichen Qualifikationen zeichnen ein gutes Aufsichtsratsmitglied aus? Bestehen hierbei Unterschiede zwischen Privatunternehmen und solchen im Besitz der öffentlichen Hand? Was können und sollten Aufsichtsräte selbst tun, um ihre Qualifikation zu verbessern?

Bestandsaufnahme in der Privatwirtschaft: Die Anforderungen sind gestiegen

Misstände als Auslöser

Sachkundige Beobachter sind sich einig darin, dass in der Wirtschaft generell die Erwartungen an Aufsichtsräte und ihre Tätigkeit größer geworden sind. Ursache dafür waren und sind konkrete Misstände in Unternehmen der Privatwirtschaft, etwa im Falle von für die Öffentlichkeit unerwarteten existenzgefährdenden Verlusten oder Korruptionsvorgängen, bei denen nicht zuletzt ein Versagen der Aufsichtsräte als eine der wesentlichen Ursachen bemängelt wird. Im Einzelnen wurden etwa mangelnde Sorgfalt bei der Ausübung der Überwachungstätigkeit, zu geringes Engagement vor allem solcher Aufsichtsratsmitglieder, die über zahlreiche andere Mandate verfügen und zeitintensive Tätigkeiten ausüben, fehlende Sachkenntnis hinsichtlich Unternehmenstätigkeit und -vorgängen oder zu geringe Distanz von den verantwortlichen Vorständen kritisiert. Axel Smend, Geschäftsführer der Deutschen Agentur für Aufsichtsräte, fasst die Einschätzung der Öffentlichkeit in der nüchternen Feststellung zusammen: „Es hat sich zwar die Qualität der Unternehmensaufsicht deutlich verbessert, aber von der Öffentlichkeit wird sie kritischer denn je gesehen.“

Diese Erkenntnisse haben dazu geführt, intensiv über Standards „guter Unternehmensführung“ – Corporate Governance – nachzudenken. Ihren Kristallisationspunkt fand die öffentliche Diskussion zuletzt in der Tätigkeit der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex, nach ihrem Vorsitzenden auch „Cromme-

Kommission“ genannt, die 2002 erstmals den gleichnamigen Kodex vorlegte. Dieser Kodex räumt dem Aufsichtsrat und seinem Zusammenwirken mit dem Vorstand breiten Raum ein.

Hinsichtlich der Qualifikation von Aufsichtsratsmitgliedern wird darin empfohlen, dass dem Aufsichtsrat „jederzeit Mitglieder angehören, die über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen. Dabei sollen die internationale Tätigkeit des Unternehmens, potenzielle Interessenkonflikte und eine festzulegende Altersgrenze für Aufsichtsratsmitglieder berücksichtigt werden.“ (Deutscher Corporate Governance Kodex i. d. F. v. 14. Juni 2007, Abschnitt 5.4.1). Im Weiteren wird gefordert, dass dem Aufsichtsrat eine „nach seiner Einschätzung ausreichende Anzahl unabhängiger Mitglieder angehören (soll)“ (Abschnitt 5.4.2). Unabhängigkeit wird vom Kodex u. a. dadurch definiert, dass keine geschäftlichen oder persönlichen Beziehungen zum Unternehmen oder dessen Vorstand bestehen sollen, aber auch nicht Tätigkeiten bei oder für wesentliche Wettbewerber. In diesem Zusammenhang wird auch die Aufsichtsrats-tätigkeit ehemaliger Vorstände genannt, deren Zahl auf zwei begrenzt werden soll.

Anforderungen des Deutschen Corporate Governance Kodex

In Ausfüllung der Anforderungen des Deutschen Corporate Governance Kodex haben von Werder und Wieczorek zehn Thesen zur Qualifikation von Aufsichtsratsmitgliedern vorgelegt (vgl. Axel v. Werder/Bernd J. Wieczorek: Anforderungen an Aufsichtsratsmitglieder und ihre Nominierung, in: Der Betrieb v. 9. Februar 2007, S. 297–303). Demnach ist es nicht erforderlich, dass das einzelne Aufsichtsratsmitglied alle Kenntnisse und Fähigkeiten auf sich vereint, die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendig sind. Vielmehr sollte die Zusammensetzung des Gremiums insgesamt sicherstellen, dass alle notwendigen Qualifikationen vorhanden sind. Das Qualifikationsprofil für den Aufsichtsrat als Ganzes könne nicht generell, sondern nur für ein einzelnes Unternehmen und seine spezifische Situation entwickelt werden. Hinsichtlich der individuellen Anforderungen müsse zudem zwischen den Funktionen des Aufsichtsratsmitglieds unterschieden werden; so müsste etwa beim Aufsichtsratsvorsitzenden ein höheres Qualifikationsprofil zugrunde gelegt werden. Bei speziellen Aufgaben, etwa Mitgliedschaft im Prüfungsausschuss, gelten besondere Anforderungen.

Der Aufsichtsrat als Ganzes muss die Qualifikationsanforderungen erfüllen

Von Werder/Wieczorek verlangen andererseits jedoch von jedem Aufsichtsratsmitglied „professionelle Sachkompetenzen und Lösungsorientierung sowie Strategie- und Veränderungskompetenzen“. Dabei sollte jedes Mitglied des Aufsichtsrates für mindestens einen Bereich besonders kompetent sein, etwa für den Bereich Finanzen oder die Produkte und Märkte des Unternehmens. Die Strategiekompetenz soll die Aufsichtsratsmitglieder in die Lage versetzen, die strategischen Konzepte des Vorstandes verstehen und hinterfragen zu können. Dagegen bedeutet Veränderungskompetenz die Fähigkeit, „kreativ und unkonventionell“ zu denken und vorgeschlagene Lösungswege in Frage zu stellen. Darüber hinaus müssten sie über „governancespezifische Qualifikationen“ verfügen, wobei ein proaktiver Umgang mit der vorgegebenen Rolle in der „Gewaltenteilung“ der Unternehmensverfassung erwartet wird. Aufsichtsräte sollten mithin die Kontrollansprüche der Anteilseigner wahrnehmen, auf der anderen Seite aber auch den Vorstand beraten können. So wird es auch als Kompetenzanforderung an Aufsichtsräte gesehen, unterschiedliche Interessenlagen von Anspruchsgruppen innerhalb und außerhalb des Unternehmens („Stakeholder“) miteinander in Einklang bringen zu können. Gleichzeitig sollte jedes Aufsichtsratsmitglied die Transparenz der Unternehmensführung zu seinem Anliegen machen und somit besondere Kommunikationsfähigkeiten sowohl innerhalb des

Sachkompetent, lösungsorientiert, „kreativ und unkonventionell“

eigenen Gremiums, mit dem Vorstand, als auch mit externen Anspruchsgruppen aufweisen. Schließlich sollte jedes Aufsichtsratsmitglied sich mit der Unternehmenssituation vertraut machen und sich laufend informieren. Neue Mitglieder sollten dazu eine Einführung erhalten. Darüber hinaus sollten Gremienmitglieder auch die Bereitschaft mitbringen, in einem der Ausschüsse mitzuwirken.

„Angemessener Einfluss“ für die öffentliche Hand

Besonderheiten in öffentlichen Unternehmen

Neben den privatrechtlichen Regelungen stellen die Gemeinde- und Kreisordnungen die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Gründen und Betreiben öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene dar. So sehen alle Gemeindeordnungen vor, dass der öffentliche Zweck des Unternehmens zu beschreiben ist und die Gemeinde in den Überwachungsorganen „einen angemessenen Einfluss“ zu erhalten hat. Somit kommt dem Aufsichtsrat und darin vor allem den von der öffentlichen Hand entsandten Vertretern eine zentrale Rolle zur Sicherung des öffentlichen Interesses zu. Die Stellung des Aufsichtsrates hat eine besondere Qualität hinsichtlich seiner Steuerungs-, Kontroll- und Zielbildungsfunktion für das Beteiligungsunternehmen.

Komplexe Zielstruktur

Wie bei Privatunternehmen fallen auch bei den unternehmerischen Aktivitäten des Staates Eigentum und Kontrolle auseinander. Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen stellt im Vergleich zu Unternehmen der Privatwirtschaft darüber hinaus besondere Anforderungen an die Vertreter im Aufsichtsrat. Während die Zielstruktur privatwirtschaftlicher Unternehmen mit der nachhaltigen Steigerung des Unternehmenswertes zumeist relativ klar umrissen werden kann, ist bei öffentlichen Unternehmen die Zieldefinition oftmals komplexer und vor allem mehrdimensional. So stehen neben dem wirtschaftlichen Erfolg oftmals Ziele wie die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Beschäftigungssicherung sowie vor allem die Erfüllung des öffentlichen Auftrages. Diese Zielsetzungen befinden sich nicht selten im Widerspruch zueinander.

Leitfäden und Kodizes

Ein dem Deutschen Corporate Governance Kodex vergleichbares allgemein gültiges Papier zur Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen existiert bislang nicht. Der Bund ist aktuell dabei, einen Kodex für seine Beteiligungsunternehmen zu entwickeln (siehe Meldung auf Seite 22 in diesem Heft). Das Land Berlin hat die Anwendung des privatwirtschaftlichen Corporate Governance Kodex für alle Landesbeteiligungen verpflichtend vorgeschrieben. Darüber hinaus sind erste Public Corporate Governance Kodizes auf Landesebene (Brandenburg, Bremen) sowie Kommunalebene (Potsdam, Stuttgart) erarbeitet worden, die dem Aufsichtsrat eine zentrale Stellung zur Steuerung der öffentlichen Unternehmen zuweisen. Die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern haben der herausgehobenen Bedeutung des Aufsichtsrates Rechnung getragen, indem sie Leitfäden zu Rechten und Pflichten sowie zur Qualifikation von Aufsichtsräten in öffentlichen Unternehmen verfasst haben. Auf Bundesebene haben die „Hinweise für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen“ nach wie vor Gültigkeit für die Steuerung der öffentlichen Unternehmen.

Berufung von Aufsichtsräten in öffentlichen Unternehmen

Die o.g. Veröffentlichungen zur Kontrolle und Überwachung öffentlicher Unternehmen enthalten zumeist Regelungen zur Berufung von Aufsichtsräten in öffentlichen Unternehmen. Demnach sind folgende Punkte zu beachten:

- Die entsandten Vertreter müssen über die entsprechenden Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen, um ihre Aufgabe wahrnehmen zu können.

- Eine entsprechende zeitliche Verfügbarkeit muss gewährleistet sein. Daher sieht der Bund eine Begrenzung auf drei Mandate für Bundesbeamte vor.
- Eine „gewissenhafte Aufgabenwahrnehmung“ muss sichergestellt sein, wobei eine reine Beobachtungsrolle als nicht ausreichend angesehen wird.
- Interessenkollisionen sollen verhindert, Eigenverantwortlichkeit und Unabhängigkeit gefördert werden. Dies steht u. a. im Zusammenhang mit den vom Gesellschaftsrecht eng begrenzten Möglichkeiten, Aufsichtsräten Weisungen zu erteilen.

Darüber hinaus wird zumeist darauf hingewiesen, dass die Berufung entsprechend qualifizierter externer Mitglieder vorzusehen ist. Während der Bund und die Länder davon meist Gebrauch machen, ist die Berufung externer Fachleute auf kommunaler Ebene noch deutlich unterentwickelt. Im Rahmen einer Erhebung gaben weniger als zehn Prozent der Kommunen an, dass externe Vertreter in die Aufsichtsgremien entsandt werden (Wolfram Bremeier, Hans Brinckmann, Werner Killian: Public Governance kommunaler Unternehmen; Düsseldorf, 2006). Die Besetzung der Aufsichtsgremien erfolgt hier nach wie vor in erster Linie durch Ratsmitglieder bzw. Bürgermeister und Landräte sowie, weit weniger häufig, durch Kämmerer und Finanzdezernenten. Dabei könnte gerade die Berufung Externer die Möglichkeit bieten, entsprechende Fachexpertise sowie unternehmerische Erfahrung ohne die Gefahr von Interessenkonflikten einzubinden.

Qualifikationsanforderungen

Bei der Definition der Qualifikation wird zumeist auf Mindestkenntnisse verwiesen, über die ein Aufsichtsrat in öffentlichen Unternehmen verfügen muss. Darunter fallen nach dem Beispiel des Leitfadens für kommunale Aufsichtsräte im Freistaat Sachsen:

- Kenntnisse der gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben,
- Kenntnisse der Rechte und Pflichten als Aufsichtsratsmitglied,
- Kenntnisse, um die dem Aufsichtsrat vorliegenden Berichte verstehen, bewerten und daraus Schlussfolgerungen ziehen zu können,
- Kenntnisse über die Prüfung des Jahresabschlusses mit Hilfe des Abschlussprüfers,
- Kenntnisse zur Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit von Führungsentscheidungen,
- „nach Möglichkeit“ eigene unternehmerische Erfahrungen.

Über diese Mindestanforderungen hinaus kann hinsichtlich der Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder erwartet werden, dass durch die Zusammensetzung des Aufsichtsrates die jeweiligen Bedürfnisse des Unternehmens abgedeckt werden. Dabei erscheint es keineswegs wünschenswert, dass in einem Aufsichtsrat nur Finanz- und Bilanzspezialisten sitzen. Ebenso ist es erforderlich, dass Mitglieder des Aufsichtsrats das operative Geschäft, den Markt und das Umfeld, in dem das Unternehmen agiert, beurteilen können. Von einem einzelnen Aufsichtsratsmitglied zu verlangen, dass er sich in Finanz- und Bilanzfragen ebenso gut wie in den jeweiligen Märkten auskennt, würde die Schwelle in vielen Fällen wohl zu hoch setzen. Daher ist der an den strategischen Zielen des betroffenen Unternehmens orientierte „richtige Mix“ verschiedener Kompetenzen in den Aufsichtsräten gefordert.

Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Person des Aufsichtsratsvorsitzenden zu. Neben unternehmerischer Erfahrung – nicht zwingend aus der Branche des betreffenden Unternehmens – sollte dieser vor allem über entspre-

Mindestkenntnisse und weitere Anforderungen

Besondere Anforderungen an den Aufsichtsratsvorsitzenden

chende Gremienerfahrung und eine gewisse Seniorität verfügen. Darüber hinaus muss er als Mittler zwischen Anteilseigner und Unternehmen das Vertrauen beider Seiten genießen und sowohl die politischen Ziele als auch die Unternehmensziele in Einklang bringen. Dafür gelten ein besonderes Verhandlungsgeschick und Überzeugungskraft als Voraussetzungen für einen Kandidaten für den Aufsichtsratsvorsitz. Beide Fähigkeiten haben eine höhere Bedeutung als in der Privatwirtschaft. Dazu gehört auch ein Bewusstsein für politische Fragen und deren Bedeutung für das Unternehmen; dies gerade, wenn es sich um einen (ehemaligen) Manager der Privatwirtschaft handelt. Der Aufsichtsratsvorsitzende muss in der Lage sein, engen Kontakt zur Geschäftsleitung zu halten; für empfehlenswert halten Sachverständige ein Treffen im Monat. Als unumstritten darf gelten, dass für dieses Amt mithin ein erheblicher Zeitaufwand berücksichtigt werden muss, dem in öffentlichen Unternehmen vielfach nur eine eher symbolische Vergütung gegenübersteht. Daher sollte ein externer Aufsichtsratsvorsitzender auch materiell unabhängig sein, darüber hinaus auch persönlich weder freundschaftlich noch in Geschäftsbeziehung zum Unternehmen und seinen Organen in Verbindung stehen. Ein Aufsichtsratsvorsitzender muss nicht nur in der Lage sein Bilanzen zu lesen, sondern auch entsprechende Schlüsse daraus ziehen zu können. Aufgrund der sehr heterogenen Zusammensetzung der öffentlichen Aufsichtsräte erhebt Axel Smend von der Deutschen Agentur für Aufsichtsräte noch eine weitere Forderung an den Vorsitzenden des Aufsichtsrates: „Der Vorsitzende ist auch Moderator. Er ist nicht ‚Alleinunterhalter‘ gegenüber dem Vorstand, sondern er muss auch in der Lage sein, die anderen Aufsichtsratsmitglieder zu kritischen Beiträgen zu animieren. Einerseits bewegt er Sachverhalte nach vorne und motiviert, andererseits hinterfragt er und stellt unbequeme Fragen.“

Anforderungen an Verwaltungsräte von Sparkassen

Der Verwaltungsrat einer Sparkasse hat eine ähnliche Funktion wie der Aufsichtsrat: Neben der Überwachung, Bestellung und Abberufung der Vorstandsmitglieder bestimmt er die Richtlinien der Geschäftspolitik, wählt die Mitglieder des Kreditausschusses, erlässt bestimmte Geschäftsanweisungen und entscheidet über die Zuführung von Teilen des Jahresüberschusses an die Sicherheitsrücklage. In den meisten Bundesländern werden zwei Drittel der Verwaltungsräte der Sparkassen von Vertretern der Gewährträger repräsentiert, die übrigen Positionen werden durch Vertreter der Arbeitnehmer besetzt. Mitglieder des Verwaltungsrats müssen aufgrund kommunalrechtlicher Vorschriften über verschiedene Wählbarkeitsvoraussetzungen verfügen, als deren wichtigste die wirtschaftliche Sachkunde verstanden wird. Dieses Erfordernis ist aber schwer zu konkretisieren. Es gilt jedoch als Minimalanforderung, dass bei einem Verwaltungsratsmitglied ein Grundverständnis über allgemeine ökonomische und bankwirtschaftliche Zusammenhänge sowie Kenntnisse des Sparkassenrechtes, der Sparkassengeschäfte, der spezifischen Risiken sowie der Rechnungslegung vorhanden sein müssen. Rein formell dürfen parteipolitische Gesichtspunkte bei der Besetzung keinen Vorrang haben, um die Tätigkeit des Verwaltungsrates von politischen Einflüssen weitgehend freizuhalten.

Besondere Anstrengungen bei Qualifizierung und Gewissenhaftigkeit bei Sparkassen

Mit der zunehmenden Komplexität der Märkte und der betriebenen Bankgeschäfte wachsen auch die Anforderungen an die Qualifikation der Verwaltungsräte; dafür kann nicht zuletzt die jüngste Krise auf dem Kreditmarkt als Beleg dienen. Dies geht so weit, dass einzelne Beobachter sogar konkrete Branchenerfahrungen im Bankenbereich, etwa für den Verwaltungsratsvorsitzenden, fordern. Fehlende spezifische Kenntnisse müssten durch höhere Anstrengungen bei der eigenen (Weiter-)Qualifizierung kompensiert werden, anderenfalls könne man ein Verwaltungsratsmandat nicht antreten.

Eine nicht zu unterschätzende Qualität eines guten Verwaltungsrates – was aber genauso auch für Aufsichtsräte anderer Branchen gilt – ist seine Fähigkeit und Bereitschaft, Fragen zu stellen und angeblich „Selbstverständliches“ zu hinterfragen. Dazu braucht es auch einen gewissen Mut: Fragen mögen von den Spezialisten als Zeichen fehlender Kompetenz oder mangelnden Überblicks interpretiert werden.

Schlussfolgerung

Durch Qualifizierung und Wissensvermittlung sollen Aufsichtsratsmitglieder in den Zustand versetzt werden, Vorschläge und Geschäfte der Geschäftsleitung nicht nur „abzunicken“, sondern diese verstehen und hinterfragen zu können: Jedes Aufsichtsratsmitglied soll in der Lage sein, vorgelegte Berichte des Vorstandes zu verstehen und auf Schwachstellen und Risiken zu untersuchen. Wie im privatwirtschaftlichen Bereich sollen die Aufsichtsratsmitglieder jedoch nicht nur Kontrolleure des Unternehmens, sondern vielmehr „Sparringspartner“ der hauptamtlichen Geschäftsleitung sein und so die strategische Ausrichtung des Unternehmens sowie die Erfüllung des öffentlichen Zwecks langfristig sicherstellen.

Ziel: Aufsichtsrat als Partner der Geschäftsleitung

Am Markt sind im Augenblick vor allem folgende Schulungsinhalte für Aufsichtsräte anzutreffen, wobei die Anbieter eine stark steigende Nachfrage beobachten:

Inhalte und Nutzen von Schulungsmaßnahmen

- Rechte und Pflichten des Aufsichtsrates,
- Fragen der wirtschaftlichen Kontrolle (Verständnis von Berichten und Bilanzen),
- Verhalten in Konfliktsituationen, Haftungsfragen.

Kaum anzutreffen sind hingegen spezifische Schulungen, die sich am betreffenden Unternehmen ausrichten. Ein Verwaltungsrat einer Landesbank oder Sparkasse muss über andere fachliche Kenntnisse verfügen als ein Aufsichtsrat eines Stadtwerkes. Es erscheint daher notwendig, verstärkt Schulungen anzubieten, die sich mit den Spezifika des betroffenen Unternehmens, dessen strategischer Ausrichtung, dem Unternehmensumfeld, rechtlichen Rahmenbedingungen, der Wettbewerbssituation etc. befassen. Das würde bedeuten, die gesellschaftsrechtliche Qualifizierung (z. B. zum meistnachgefragten Thema „Rechte und Pflichten“) um volks- und betriebswirtschaftliche Aspekte zu ergänzen und auszubauen.

Der Ertrag verstärkter Investitionen in die Ausbildung von öffentlichen Aufsichts- und Verwaltungsräten erscheint hoch. Jochen Struwe, Hochschullehrer an der Fachhochschule Trier, beschreibt die positiven Wirkungen einer verbesserten Qualifizierung wie folgt: „(...) Entscheidungen würden sachgerechter und damit wirtschaftlicher fallen, die öffentlichen Haushalte und damit letztlich die Abgabepflichtigen entsprechend entlastet. Eine bessere und vor allem kurzfristig realisierbare Rendite ist bei kaum einer anderen Qualifizierung zu erzielen.“ ■