Der Bundesbeauftragte
für Wirtschaftlichkeit in
der Verwaltung

Leitsatz 09 Verwaltungsintegrität

Leitsatz 09/09 – Gute Corporate Governance beim Zusammenwirken von Geschäftsleitung und Aufsichtsrat bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung sicherstellen

Leitsätze

(1) Die Beteiligungsführungen des Bundes haben darauf hinzuwirken, dass der Aufsichtsrat regelmäßig von der Geschäftsleitung mit Informationen versorgt wird. Die aktienrechtlichen Berichtspflichten der Geschäftsleitung sind unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens anzuwenden.

(2) Übersendungsfristen für Sitzungsunterlagen sind von der Geschäftsleitung einzuhalten. Ausnahmeklauseln dürfen nicht als Regelfall interpretiert werden.

(3) Der Aufsichtsrat muss auch ohne die Geschäftsleitung tagen. Insbesondere bei Vergütungs- und Personalangelegenheiten müssen die Beteiligungsführungen des Bundes darauf hinwirken, dass der Aufsichtsrat unabhängig vom Einfluss der Geschäftsleitung berät und entscheidet.

Hintergründe

Der Bundesrechnungshof hat bei Prüfungen nach § 92 BHO der Betätigung des Bundes bei Unternehmen in privater Rechtsform wiederholt festgestellt, dass das Zusammenwirken von Geschäftsleitung und Aufsichtsrat in wesentlichen Punkten nicht den Anforderungen an eine gute Corporate Governance entsprochen hat. Der Aufsichtsrat ist das wesentliche Gesellschaftsorgan, über das der Bund Einfluss auf seine Unternehmen ausübt. Die Beteiligungsführungen in den zuständigen Bundesministerien entsenden Vertreterinnen und Vertreter in die Aufsichtsräte. Im Rahmen einer aktiven Beteiligungsführung haben sie bei den Unternehmen auf die Einhaltung der Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung hinzuwirken.

(1) Der Aufsichtsrat von Kapitalgesellschaften benötigt von der Geschäftsleitung angemessene Informationen, um seinen allgemeinen Überwachungs- und Beratungsaufgaben gemäß § 111

Aktiengesetz (AktG) und § 52 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) entsprechen zu können. Die Geschäftsleitungen von Unternehmen mit Bundesbeteiligung sollen regelmäßig, zeitnah und umfassend an den Aufsichtsrat berichten. Nach Nummer 4.1.3 des Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) orientieren sich Inhalt und Frequenz der Berichterstattung unabhängig von der Rechtsform des jeweiligen Unternehmens an der aktienrechtlichen Regelberichterstattung (§ 90 Absatz 1 und 2 AktG). Die Berichtsinhalte sollen über die Unternehmensstrategie und -planung, die Geschäftsentwicklung, den Umsatz, die Lage der Gesellschaft, das Risikomanagement, die Compliance sowie über Geschäfte von besonderer Bedeutung informieren. Über die Geschäftsentwicklung, den Umsatz und die Lage der Gesellschaft hat die Geschäftsleitung mindestens vierteljährlich Bericht zu erstatten (§ 90 Absatz 2 Nummer 3 AktG).

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass Geschäftsleitungen - auch von mittelbaren Bundesbeteiligungen – ihren aktienrechtlichen Berichtspflichten teilweise nicht nachgekommen sind. Der Bundesrechnungshof weist daraufhin, dass eine reduzierte Berichterstattung durch die Geschäftsleitung die Informationslage des Aufsichtsrats maßgeblich beeinträchtigen kann. Dies kann sich wiederum negativ auf die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes auswirken. Die Beteiligungsführungen in den zuständigen Bundesministerien müssen daher auf eine angemessene und ordnungsgemäße Berichterstattung durch die Geschäftsleitung hinwirken.

(2) Für den Aufsichtsrat ist eine angemessene Vorbereitungszeit auf die Gremiensitzungen zu gewährleisten. Die Geschäftsleitung hat dem Aufsichtsrat die Sitzungsunterlagen spätestens 14 Tage vor ordentlichen Sitzungen zu übersenden (Nummer 4.1.3 PCGK). Auch bei außerordentlichen Sitzungen sind die Unterlagen mit ausreichender Vorlaufzeit zu übermitteln. Ziffer 6.6 der Mustergeschäftsordnung für Aufsichtsräte (Anlage 2 der Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung) ermöglicht die Unterlagenzuleitung in „Eilfällen“ ausnahmsweise mit einer Frist von spätestens einer Woche vor Sitzungstermin.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, dass Aufsichtsräte wesentliche Unterlagen regelmäßig erst kurzfristig vor den Sitzungen erhalten haben. Die Unterlagen waren zudem häufig sehr umfangreich. In vereinzelten Fällen umfassten sie mehr als 1000 Seiten. Ergänzungen zu den Sitzungsunterlagen wurden mit erheblich kürzerer Frist nachversandt. Auch wenn kürzere Fristen von Ausnahmeklauseln in den Geschäftsordnungen für die Aufsichtsräte abgedeckt sein mögen, ist die erforderliche angemessene Vorbereitungszeit nicht

sichergestellt gewesen. Ebenso sind die Fristen wiederholt nicht eingehalten worden, so dass sie nicht in den Anwendungsbereich einer Ausnahmeregelung fallen konnten.

Bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung ist die rechtzeitige Zuleitung von Sitzungsunterlagen an den Aufsichtsrat Voraussetzung guter Beteiligungsführung. Die tiefgehende Analyse der Unterlagen erfordert eine angemessene Vorbereitungszeit. Ebenso bedarf es eines ausreichenden Vorlaufs für die Abstimmung zwischen den Vertreterinnen und Vertretern des Bundes im Aufsichtsrat und dem zuständigen Bundesministerium sowie möglichen weiteren Ressorts. Die Beteiligungsführungen in den zuständigen Bundesministerien sind dafür verantwortlich, die Einhaltung der Fristen für die Unterlagenübermittlung durch die Geschäftsleitung sicherzustellen. Etwaige Ausnahmeklauseln in den Geschäftsordnungen der Aufsichtsräte dürfen dabei nicht als Regelfall interpretiert werden.

(3) Die Aufsichtsräte sollen regelmäßig ohne die Geschäftsleitung tagen (Nummer 4.2.2 PCGK). Die Mustergeschäftsordnung für Aufsichtsräte (Anlage 2 der Richtlinien) sieht in Ziffer 7.10 vor, dass der oder die Aufsichtsratsvorsitzende über die Sitzungsteilnahme der Geschäftsleitung bestimmt. Die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Arbeit des Aufsichtsrats ist ein wichtiges Prinzip guter Corporate Governance. Um seinen Überwachungsaufgaben entsprechen zu können, muss der Aufsichtsrat bestimmte Themen auch ohne Einflussnahme der Geschäftsleitung beraten können. Dies betrifft im Besonderen Personal- und Vergütungsangelegenheiten. Auch der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK) verlangt, dass die Aufsichtsräte börsennotierter Unternehmen regelmäßig ohne den Vorstand tagen (Empfehlung D.6).

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass die Geschäftsleitungen durchgehend an den Aufsichtsratssitzungen teilgenommen haben. Dies war auch bei Beratungen über die variable Vergütung der Geschäftsleitung im Personalausschuss der Fall. Dadurch konnten die Geschäftsleitungen Einfluss auf die Beratungen nehmen. Insbesondere mit Blick auf die variable Vergütung sieht der Bundesrechnungshof das Risiko möglicher Zielkonflikte zwischen den Interessen des Bundes und denen der Geschäftsleitungen. Vor diesem Hintergrund müssen die Beteiligungsführungen in den zuständigen Bundesministerien darauf hinwirken, dass die Aufsichtsräte unabhängig vom Einfluss der Geschäftsleitung beraten und entscheiden können.

Anmerkungen

Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze). Sie umfassen den PCGK und die Richtlinien. Den Richtlinien sind als Anlagen ein Mustergesellschaftsvertrag sowie Mustergeschäftsordnungen für die Aufsichtsräte und die Geschäftsführung beigefügt. Die darin enthaltenen Musterklauseln sind von den Beteiligungsführungen in den zuständigen Bundesministerien bei Ausgestaltung der jeweiligen Vertragswerke zu nutzen. Die Grundsätze beinhalten Empfehlungen und Regelungen für ein gutes Zusammenwirken zwischen Geschäftsleitung und Aufsichtsrat. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes bestärken und ergänzen diese Empfehlungen und Regelungen. Der Leitsatz konkretisiert den Handlungsrahmen der betreffenden Unternehmensorgane und der Beteiligungsführungen in den zuständigen Bundesministerien.

Der DCGK gilt für börsennotierte Unternehmen in Deutschland (§ 161 Absatz 1 AktG). Für einen Großteil der Unternehmen mit Bundesbeteiligung findet er damit keine Anwendung. Seine Grundsätze, Empfehlungen und Anregungen können dennoch als Leitprinzipien guter Corporate Governance bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung hinzugezogen werden, sofern der PCGK keine abweichenden Regelungen trifft.

Weiterführende Links

Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes

Deutscher Corporate Governance Kodex

Aktiengesetz

Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung