

Selbstevaluation von kommunalen Aufsichtsratsgremien

Ein Praxisbericht



Ass. jur. Lars Scheider, Abteilungsleiter Beteiligungsmanagement der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt a.M.

Die rechtlichen Anforderungen an die erfolgreiche Aufsichtsratsarbeit hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Der Aufsichtsrat sollte deshalb regelmäßig die Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen. Im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojekts des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt am Main (Beteiligungsmanagement 20.3 – Stadtkämmerei) mit Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Inhaber des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy an der Zeppelin Universität Friedrichshafen, sowie Prof. Dr. Wolff, Inhaber des Lehrstuhls für Management und Controlling an der Georg-August-Universität Göttingen, wurde der bereits vorhandene Fragebogen des Beteiligungsmanagements überarbeitet und ein Konzept für eine onlinebasierte Durchführung der Effizienzprüfung auf Basis des überarbeiteten Fragebogens erstellt. Vorteile der webbasierten Effizienzprüfung sind insbesondere der geringere Administrationsaufwand für die Beteiligungsunternehmen und die Beteiligungsverwaltung, die Vereinfachung der Effizienzprüfung für die Gremienmitglieder und die konsistente und schnelle Vorgehensweise (online-basiert). Darüber hinaus sind integrierte individuelle Fortbildungen der einzelnen Anwender (Aufsichtsratsmitglieder) jederzeit möglich. Auch eine handlungsimplicierte Auswertung der Ergebnisse der Effizienzprüfung sind möglich.

I. Der Public Corporate Governance Kodex Frankfurt a.M.

Von den rd. 16.000 Unternehmen im öffentlichen Sektor in Deutschland sind rd. 90 % in kommunalen Besitz. Dies ist u.a. der föderalen Staatsstruktur in Deutschland geschuldet. Häufig werden in den Gebietskörperschaften schon weiter über 50 % der Daseinsvorsorgeleistungen für den Bürger nicht mehr durch die sog. Kernverwaltung, sondern in Privatrechtsform (meist in der Rechtsform der GmbH) erbracht. Somit kann es auch nicht verwundern, dass das Thema Selbstevaluation von kommunalem Aufsichtsratsgremien schon lange kein Nischenthema mehr ist. Die Stadt Frankfurt am Main (mit über 530 Beteiligungsunternehmen mit einer Bilanzsumme von über 19 Mrd. €) hat deshalb schon 2010 die Richtlinie guter Unternehmensführung „Public Corporate Governance Kodex“ für

die Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen der Stadt Frankfurt am Main in Kraft gesetzt und mit dieser frühen Verabschiedung eine Vorreiterrolle übernommen. Grob vereinfacht befasst sich Public Corporate Governance mit „Spielregeln“ guter Organisationsführung. Der PCGK als zentrales Instrument der Public Corporate Governance verfolgt die Zusammenstellung und Koordinierung von verschiedenen Grundsätzen, Standards und Prinzipien verantwortungsvoller Unternehmensführung zur Unterstützung der Leitung und Steuerung, Überwachung und Kontrolle sowie Transparenz von und in öffentlichen Unternehmen, um eine effiziente und effektive Aufgabenerbringung sicherzustellen. Der PCGK Frankfurt am Main zeichnet sich durch seine Konkretheit hinsichtlich Regelungstiefe- bzw. -umfang einzelner Regelungsfelder aus. Der Konkretisierungsgrad in vielen Bereichen der Ausgestaltung der Aufgaben

INHALT

- I. Der Public Corporate Governance Kodex Frankfurt a.M.
- II. Webbasierte Effizienzprüfung
- III. Inhalt der Fragen an die Aufsichtsratsmitglieder
- IV. Digitalisierung der Effizienzprüfung für die Stadt Frankfurt a.M.
- V. Vorteile des entwickelten Konzepts
- VI. Ergebnis der Selbstevaluation in Frankfurt a.M.
- VII. Fazit

Keywords

Aufsichtsrat; integrierte individuelle Fortbildung; webbasierte Effizienzprüfung

und Zuständigkeiten der Organe der städtischen Beteiligungsunternehmen sowie die Beteiligten der Stadt gilt im Vergleich zur PCGK-Landschaft Deutschland als beispielhaft. Hervorzuheben ist die umfangreiche Berichterstattung der Organe untereinander sowie die klare Kodifizierung von

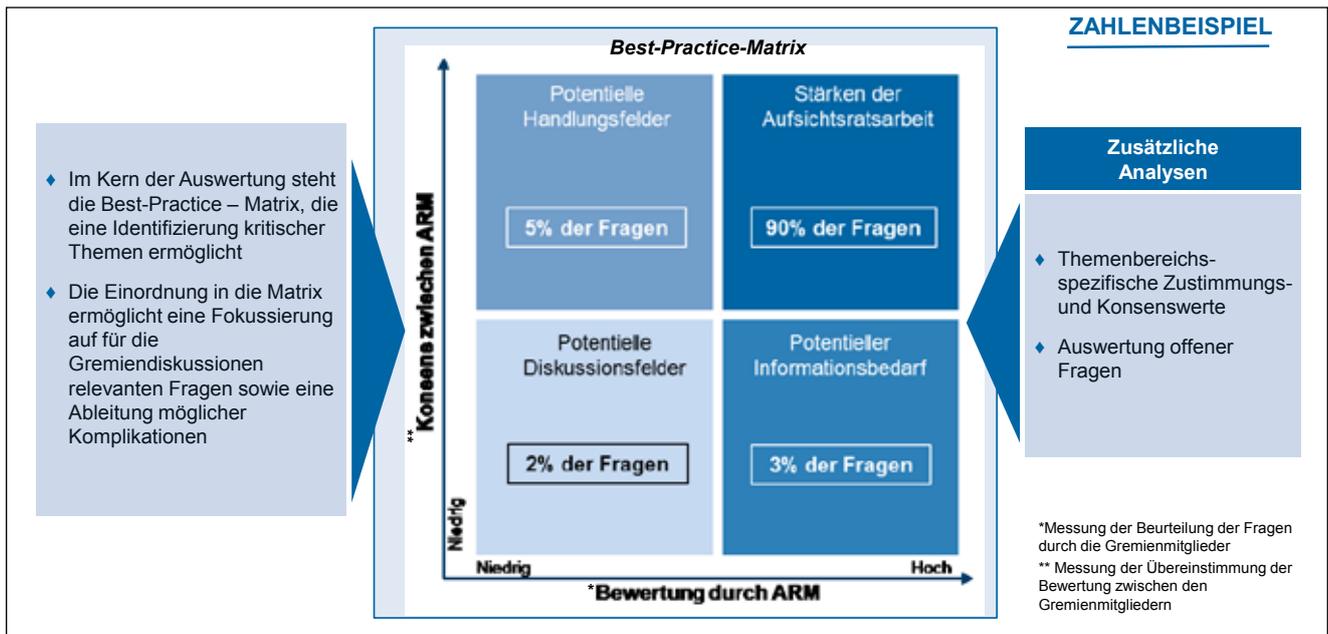


Abb. 1: Best-Practice-Matrix (ECBE public)

Umfang, Abläufen und Fristen der Berichtspflichten.

Nicht nur nach dem Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK), sondern auch nach dem PCGK Frankfurt am Main soll der Aufsichtsrat zur Gewährleistung einer effektiven und effizienten Aufsichtsratsarbeit regelmäßig die Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen (A 3.2.5 PCGK Frankfurt am Main). Die Effizienzprüfung ist ein bewährtes Instrument für das Kollegialorgan Aufsichtsrat, um die Gremienarbeit sowie die interne Kommunikation zu analysieren und zu verbessern.

Zu diesem Zweck soll der Aufsichtsrat jeweils nach Ablauf eines Geschäftsjahres über Verbesserungsmöglichkeiten beraten – bei Bedarf auch unterjährig. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main stellt eine standardisierte, an den gesetzlichen Regelungen orientierte Arbeitshilfe zur Verfügung.

Die Arbeit in Aufsichtsratsgremien geht mit einer Reihe von Rechten und Pflichten für die individuellen Aufsichtsratsmitglieder und das Gremium insgesamt einher, die sich bei öffentlichen Unternehmen typischerweise aus verschiedenen regulativen

Rahmenbedingungen (z.B. Gemeindeordnung, Public Corporate Governance Kodex, GmbH-Gesetz, Aktiengesetz) ableiten. Angesichts des spezifischen Charakters öffentlicher Unternehmen sind die institutionellen und regulativen Rahmenbedingungen dieser Unternehmen an der Schnittstelle zwischen der privatrechtlichen Regelungssphäre und der öffentlich-rechtlichen Regelungssphäre in der Regel besonders heterogen bzw. komplex. Dieser Kontext führt zu verschiedenen Herausforderungen für die Gremien und ihre Mitglieder: Unter anderem müssen sich die einzelnen Aufsichtsräte der jeweiligen spezifischen Anforderungen bewusst sein, ihr Verhalten muss sich danach ausrichten, die Abläufe und Strukturen müssen entsprechend der regulativen Anforderungen ausgerichtet sein und schließlich müssen sich Veränderungen bei den rechtlichen Rahmenbedingungen ebenfalls in einer angepassten Gremienarbeit widerspiegeln. Die Erreichung dieser verschiedenen Herausforderungen kann durch eine zielgerichtete, wirksame und wirtschaftliche Effizienzprüfung spürbar unterstützt werden. Erstens sollte eine Effizienzprüfung dazu dienen die strukturellen und

prozessualen Aspekte der Aufsichtsratsarbeit angesichts der rechtlichen Anforderungen systematisch zu überprüfen und als juristisch geprägte Dienstleistung mögliche Defizite bei deren Umsetzung in der Gremienpraxis zu identifizieren. Somit können mögliche Handlungsfehler zur Sicherstellung einer rechtskonformen Arbeitsweise des Aufsichtsrats beschrieben werden.

Zweitens kann die Effizienzprüfung durch eine entsprechende Durchführung zusätzlich einen Schulungscharakter für die einzelnen Aufsichtsräte bekommen, da durch entsprechende Frageformulierungen und Hinweise auf die einzelnen Quellen (Gesetze, Handbücher, etc.) der regulativen Anforderungen eine Weiterbildung der Aufsichtsräte erfolgt. Eine individuelle Beurteilung der einzelnen Gremienmitglieder (z.B. der individuellen Kompetenzen) erfolgt dabei nicht.

II. Webbasierte Effizienzprüfung

Im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojekts des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt am Main (Beteiligungsmanagement

20.3 – Stadtkämmerei) mit Prof. Dr. Ulf Papenfuß sowie Prof. Dr. Wolff, wurde der bereits vorhandene Fragebogen des Beteiligungsmanagements überarbeitet und ein Konzept für eine onlinebasierte Durchführung der Effizienzprüfung auf Basis des überarbeiteten Fragebogens erstellt. Dies erfolgte parallel zur teilweisen Neubesetzung der Aufsichtsratsgremien der Beteiligungsunternehmen der Stadt Frankfurt am Main nach der Kommunalwahl im Frühjahr 2016. Der existierende Fragebogen des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt a.M. adressierte bereits die wesentlichen Inhalte einer Effizienzprüfung. Deshalb lag der Schwerpunkt der Fragebogenüberarbeitung in 2016 darin, einzelne Aspekte inhaltlich (z.B. Verschlankung bzw. Ergänzung einzelner Fragen) bzw. den strukturellen Aufbau zu schärfen bzw. anzupassen. Zudem wurde auf Basis bestimmter Aufsichtsratscharakteristika (Obligatorischer Aufsichtsrat, Aufsichtsrat mit Geschäftsführungsverantwortung und Aufsichtsrat mit Ausschüssen) festgelegt, welche konkreten Fragen aus dem Fragenkatalog entnommen werden sollten, sofern eine Effizienzprüfung bei einem konkreten Beteiligungsunternehmen mit spezifischen Charakteristika durchgeführt wird. Zusätzlich wurde für die einzelnen Fragen diskutiert, inwieweit die bloße Frage um zusätzliche Informationen (insbesondere Verweise auf die jeweiligen Normen bzw. Informationsquellen wie dem Aufsichtsratshandbuch) erweitert werden kann, sodass zukünftige Effizienzprüfungen auch einen Fortbildungs- bzw. Informationszweck erfüllen können. Strukturell wurde der Fragebogen in zwei Dimensionen angepasst: Fragentypen und Themenbereiche. Der überarbeitete Fragebogen besteht nun grundsätzlich aus einer Kombination von offenen und geschlossenen Fragen (Ja-/Nein-Fragen und Fragen mit Bewertungsskala). Dadurch wird sowohl eine Vergleichbarkeit der Antworten der Aufsichtsratsmitglieder als auch das Einholen eines individuellen Feed-

backs der Gremienmitglieder ermöglicht. In beiden Fällen ist die Anonymität der antwortenden Aufsichtsräte stets gewährleistet. Die genutzten Fragen ermöglichen dadurch einerseits die rechtlichen Anforderungen an die Gremienarbeit (z.B. hinsichtlich der inneren Ordnung) zu prüfen, und andererseits wird vor dem Hintergrund von „Best Practice“-Anforderungen die aktuelle Aufsichtsratsarbeit reflektiert. Zu allen Fragen kann auch mit Freitext geantwortet werden. Damit können die Gremienmitglieder bei Bedarf direkt Feedback zu den Aspekten der Gremienarbeit geben.

III. Inhalt der Fragen an die Aufsichtsratsmitglieder

Der für die 30 Aufsichtsratsgremien der Stadt Frankfurt am Main verwendete Fragenbogen sah unabhängig von einzelnen Aufsichtsratscharakteristika (z.B. obligatorischer vs. fakultativer Aufsichtsrat) typischerweise folgende Themenbereiche vor:

- Innere Ordnung und Organisation, z.B. Ausgestaltung der Geschäftsordnung
- Sitzungsdurchführung und -protokollierung, z.B. Angemessenheit der Anzahl der Aufsichtsratssitzungen
- Diskussions- und Arbeitskultur, z.B. Offenheit der Diskussionen im Aufsichtsrat
- Informationsversorgung der Mitglieder des Aufsichtsratsorgans, z.B. Informationsversorgung durch Wirtschaftsprüfer
- Aufgaben des Aufsichtsrats, z.B. Wirksamkeit des Risikomanagementsystems
- Zusammensetzung und Qualifikation, z.B. Wünsche für spezifische Schulungen
- Arbeitsweise und Prozesse der Ausschüsse, z.B. Arbeit des Prüfungsausschusses

- Sonstige, z.B. allgemeine Verbesserungsmaßnahmen der Aufsichtsratsarbeit
- Ausschussfragen, z.B. aussagekräftige Ausschussunterlagen
- Geschäftsführungsangelegenheiten, z.B. Verlängerung von Geschäftsführungsverträgen

Durch diese Fragenstellung wurden alle wesentlichen Aspekte der Arbeit des Gesamtgremiums als auch möglicher Ausschüsse (z.B. Prüfungsausschüsse) der verschiedenen Beteiligungsunternehmen der Stadt Frankfurt am Main in struktureller und prozessualer Hinsicht systematisch berücksichtigt. Die Beantwortung des Fragebogens dauert ca. 30 Minuten.

IV. Digitalisierung der Effizienzprüfung für die Stadt Frankfurt a.M.

Für die konkrete Anwendung des überarbeiteten Fragebogens wurde ein Konzept für die Durchführung einer online-basierten Durchführung entwickelt. Die anonym durchzuführende Online-Befragung kann dabei auf verschiedenen Endgeräten (PC, Laptop, Tablet etc.) durch die Gremienmitglieder beantwortet werden, sodass eine maximale zeitliche und örtliche Flexibilität für die Gremienmitglieder gegeben ist. Des Weiteren sollten die Aufsichtsratsmitglieder nur solche Fragen erhalten, die auch für sie relevant sind (z.B. bei Mitgliedschaft in einem Ausschuss) und sie diese somit sinnvoll beantworten können. Nach Abschluss der Befragung sollte eine detaillierte Auswertung auf Ebene der einzelnen Fragen wie auch der einzelnen Themenbereiche (siehe obige Auflistung der Themenbereiche) durchgeführt werden. Somit können die Mitglieder des Aufsichtsratsorgans mögliche Muster und Handlungsfelder strukturiert identifizieren und ihre Aktivitäten besser priorisieren. Damit die befragten Aufsichtsgremien nicht nur

einen deskriptiven Eindruck von den Befragungsergebnissen bekommen (z.B. das durchschnittliche Antwortverhalten oder die Häufigkeit einer Antwort), soll eine sorgfältige Analyse der Befragungsergebnisse erfolgen, um konkrete Handlungsfelder zu entwickeln (vor allem durch die Gegenüberstellung des durchschnittlichen Antwortverhaltens vs. des Konsens zwischen den Gremienmitgliedern). Die Ergebnisse der Effizienzprüfung sollten dann in einem Auswertungsbericht zusammengefasst werden, der die wesentlichen Ergebnisse adressatengerecht aufbereitet.

V. Vorteile des entwickelten Konzepts

Der weiterentwickelte Fragenkatalog und Prozess zur Durchführung der Effizienzprüfung ist speziell für öffentliche Unternehmen der Stadt Frankfurt entwickelt und berücksichtigt die spezifischen Anforderungen der Aufsichtsratsgremien bzw. der verschiedenen Stakeholder dieser Unternehmen. Das entwickelte Konzept reflektiert nicht nur praktische Aspekte der Gremienarbeit, sondern berücksichtigt auch die neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse zur inhaltlichen und prozessualen Ausgestaltung der Gremienarbeit im Allgemeinen und bei öffentlichen Unternehmen im Speziellen. Die Nutzung eines Online-Ansatzes reduziert den administrativen Aufwand für die Beteiligungsunternehmen, da der Koordinationsaufwand innerhalb des Beteiligungsunternehmens (z.B. Versand und Einsammeln der Fragebögen oder zusätzlichen Informationsmaterials) und zwischen Beteiligungsunternehmen und dem Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt fast vollständig entfällt bzw. deutlich reduziert wird.

Für die an den Effizienzprüfungen teilnehmenden Gremienmitglieder sieht das Konzept einen deutlich vereinfachten Prozess und somit eine deutliche Reduzierung des zeitlichen

Aufwands vor. So sieht das Konzept vor, dass die Aufsichtsratsmitglieder zeitlich flexibel und mit jedem Endgerät (Smartphone, Laptop, etc.) an der Online-Befragung teilnehmen können. Beispielsweise entfällt dadurch ein Abschicken des Fragebogens auf postalischem Wege. Auch stellt der Zugang zur Online-Befragung sicher, dass die Gremienmitglieder nur Zugang zu solchen Fragen bekommen, die für das betreffende Gremienmitglied von inhaltlicher Relevanz sind (z.B. durch die Unterscheidung von Gremien mit und ohne Verantwortung für Geschäftsführungsangelegenheiten oder aufgrund einer Ausschusstätigkeit). Missverständnisse und Fehlinterpretationen durch die Gremienmitglieder bei der Beantwortung der Fragen werden somit vermieden. Die digitalisierte Vorgehensweise und Auswertung stellt eine konsistente Durchführung und Auswertung der Effizienzprüfungen über mehrere Beteiligungsunternehmen sicher. Dies ermöglicht auch die Erstellung standardisierter und somit vergleichbarer Ergebnisberichte für alle Beteiligungsunternehmen. Auch könnten durch den geringeren Administrationsaufwand während der Effizienzprüfungen parallel mehrere Effizienzprüfungen durchgeführt werden, so dass der Gesamtprozess über alle Beteiligungsunternehmen hinweg zügig erfolgen kann.

Das für die Stadt Frankfurt a.M. entwickelte Konzept sah die Integration von zusätzlichen Informationen in die eigentliche Befragung vor (z.B. Begriffserklärungen, Hinweise auf entsprechende Ziffer im relevanten Public Corporate Governance Kodex, Verweise auf Handbücher des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt am Main). Somit kann die Effizienzprüfung auch genutzt werden, den Gremienmitgliedern wichtige Informationen und Verweise zielgerichtet zu übermitteln, so dass die Effizienzprüfungen auch einen Fortbildungscharakter aufweisen. Die systematische Auswertung der Be-

fragungsergebnisse ermöglicht nicht nur eine deskriptive Beschreibung des Status quo der Gremienarbeit. Vielmehr können zusätzlich auch konkrete Handlungsempfehlungen für die jeweiligen Gremien abgeleitet werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die durchgeführten Effizienzprüfungen auch konkrete Wirkungen aufweisen.

VI. Ergebnis der Selbstevaluation in Frankfurt a.M.

Die Ergebnisse der Effizienzprüfung sind in einem Auswertungsbericht zusammengefasst und in den Sondersitzungen 2018 den Gremien der städtischen Beteiligungsgesellschaften der Stadt Frankfurt am Main präsentiert worden. Dabei ermöglichte die systematische Auswertung der Befragungsergebnisse nicht nur eine deskriptive Beschreibung des Status quo der Gremienarbeit. Vielmehr können zusätzlich auch konkrete Handlungsempfehlungen für die jeweiligen Gremien abgeleitet werden. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass die durchgeführte Effizienzprüfung auch konkrete Wirkungen entfalten kann.

Insgesamt zeigt sich eine hohe Zufriedenheit mit den aktuellen Strukturen und Prozessen der Gremienarbeit, und die intensive Betreuung der Gremien durch das Beteiligungsmanagement Frankfurt am Main entfaltet dementsprechend seine Wirkung. So zeigt sich eine durchschnittliche Zustimmung von 4,4 (auf einer Skala von 1 (keine Zustimmung) und 5 (volle Zustimmung)). Die Einschätzung Status quo zur Gremienarbeit wird dabei von einem großen Anteil der Befragungsteilnehmer getragen, da der durchschnittliche Konsens 79 % beträgt. Beide Werte liegen damit über der Benchmark von 3,3 und 50 %. Die Benchmarks wurden auf Basis von Effizienzprüfungen bzw. Befragungen vergleichbarer Gremien abgeleitet.

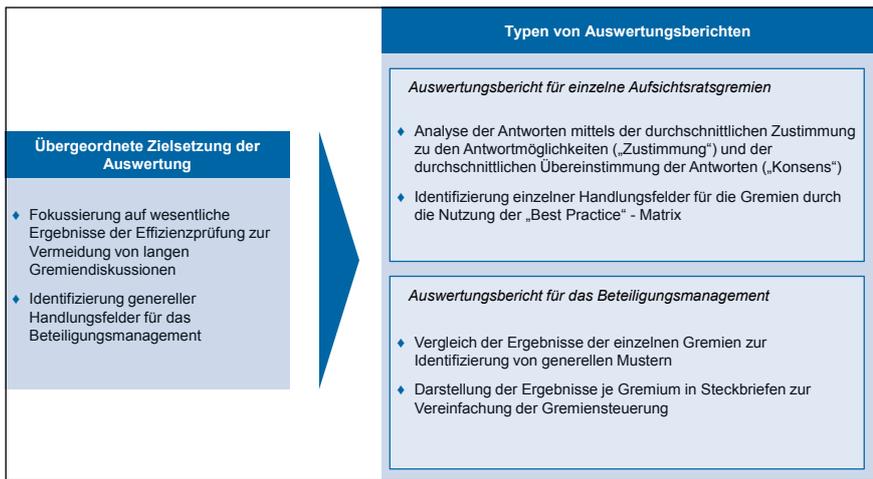


Abb. 2: Typen von Auswertungsberichten (ECBE public)

Im Rahmen der Selbstevaluierung wurden verschiedene offene Fragen (z.B. „Wie könnte die Aufsichtsratsarbeit noch verbessert werden?“) gestellt. Bei verschiedenen Beteiligungsunternehmen verfassten die Gremienmitglieder auch entsprechende Antworten. Im Folgenden werden wiederkehrende Anmerkungen in zusammenfassender Form wiedergegeben:

Fortbildungsbedarf:

Bei zahlreichen Gremienmitgliedern unterschiedlicher Beteiligungsunternehmen wurde der Wunsch nach

Qualifizierungs- und Fortbildungsbedarf geäußert. Als mögliche Inhalte solcher Fortbildungsaktivitäten haben sich vor allem vier Themenschwerpunkte herausgestellt: Rechte und Pflichten von Aufsichtsräten, Jahresabschluss, Risikomanagement und Updates bezüglich gesetzlicher Änderungen.

Digitalisierung:

Zahlreiche Gremienmitglieder wünschen sich die Nutzung digitaler Unterlagen zur Erleichterung der Gremienarbeit.

Sitzungshäufigkeit:

Bei einigen Beteiligungsunternehmen wurde mehrfach eine höhere Anzahl von Sitzungen gefordert. Begründet wird dies mit einer Erhöhung der zur Verfügung stehenden Zeit für die Gremien. Dadurch würde den Gremien mehr Zeit zur Verfügung stehen, um sich intensiver mit den Gremienaufgaben zu beschäftigen. Zudem würde eine höhere Aktualität der Themenstellungen sichergestellt werden.

VII. Fazit

Die webbasierte Effizienzprüfung von Aufsichtsratsgremien verspricht gerade bei öffentlichen Unternehmen mit Blick auf die typische Zusammensetzung von Aufsichtsratsgremien mit demokratisch legitimierten Akteuren/Mandats-trägern und weiteren Berufsgruppen, ein besonders chancenreicher Ansatz zu sein, der mit einem sinnvollen Aufwand-Nutzen-Verhältnis konkrete Entwicklungsbeiträge liefern kann.



Abb. 3: Zielsetzung der Auswertung (ECBE public)