

Ulrich Kraßnig

Der Aufsichtsrat staatsnaher Unternehmen im Zangengriff der Politik

Die Liste ins Wanken geratener staatsnaher Unternehmen wird immer länger. Ihnen allen gemeinsam ist, dass ihre Aufsichtsräte politisch besetzt sind bzw. waren. Unbestritten ist, dass Aufsichtsräte für eine sorgfältige Ausübung ihres Aufsichtsratsmandats zum einen über die erforderliche Fachkompetenz verfügen und zum anderem ausreichend Zeit aufbringen müssen. Um dies sicherzustellen, sollten Aufsichtsräte in Abhängigkeit von ihrer Funktion im Aufsichtsrat entsprechend entlohnt werden. Insbesondere bei staatsnahen Unternehmen scheint man sich dieser Notwendigkeit aller aufsichtsrechtlich zu vermeiden gewesenen Unternehmensschiefenlagen in der Vergangenheit zum Trotz nach wie vor nicht bewusst zu sein. Dies ist anhand des vorliegenden Beitrags näher zu erörtern.



1. EINLEITUNG

Für den aufmerksamen Beobachter der Aufsichtsratslandschaft in Österreich dürfte die Feststellung, dass das Aufsichtsratspersonal staatsnaher Unternehmen weitgehend nicht nach ihrer erforderlichen Qualifikation, sondern nach seiner politischen Färbung rekrutiert wird, nichts Neues sein. Diese Bestellungspraxis für Aufsichtsräte ist insbesondere in Zeiten des inflationären Versagens politisch Verantwortlicher im Bereich öffentlicher Unternehmen in der jüngsten Vergangenheit nicht nur kritisch zu hinterfragen, sondern massiv anzuprangern und aufs Schärfste zu verurteilen. Aufsichtsräte haben bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen, um eine qualitativ hochwertige Unternehmensüberwachung zu gewährleisten. Sie können ihrer zugeordneten Funktion nur dann ausreichend gerecht werden, wenn sie zum einen ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz und zum anderen ausreichend Zeit mitbringen. Um dies sicherzustellen, sollten Aufsichtsräte in Abhängigkeit von ihrer Funktion im Aufsichtsrat entsprechend entlohnt werden. Alle diese Voraussetzungen sind bei politischen Mandatsträgern in den Aufsichtsräten staatsnaher Unternehmen in aller Regel nicht gegeben. Diesem Umstand ist nunmehr in weiterer Folge auf den Grund zu gehen, wobei im Detail zwischen politisch entsandten Aufsichtsräten und – als verschärfte Variante – Politikern in Aufsichtsräten zu unterscheiden ist.

2. DER FACHLICH KOMPETENTE POLITISCHE AUFSICHTSRAT – CONTRADICTION IN ADIECTO?!

Wenn man über die erforderliche Qualifikation eines Aufsichtsratsmitglieds diskutiert, ist

die rechnungslegungs- und abschlussprüfungsbezogene Sachqualifikation wohl der sensibelste Aspekt. Dabei ist vorab klarzustellen, dass der Gesetzgeber zwischen der fachlichen Kompetenz des Finanzexperten im Prüfungsausschuss und den übrigen Mitgliedern des Aufsichtsrats unterscheidet, für die er keine Sachqualifikation als Bestellungs voraussetzung nennt (auch nicht für die sonstigen Mitglieder im Prüfungsausschuss). Der Finanzexperte im Prüfungsausschuss, als Dreh- und Angelpunkt der Interaktion mit dem Gesamtaufsichtsrat und primärer Ansprechpartner des Abschlussprüfers,⁽¹⁾ hat *ex lege* über „den Anforderungen des Unternehmens entsprechende Kenntnisse und praktische Erfahrungen im Finanz- und Rechnungswesen und in der Berichterstattung“ zu verfügen. Auch alle anderen Aufsichtsratsmitglieder, insbesondere auch jene, die dem im Aufsichtsrat angesiedelten Prüfungsausschuss angehören, sollten über solide Kenntnisse im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens sowie der Berichterstattung verfügen. Nur auf diese Weise kann eine professionelle Arbeit des Aufsichtsrats im Hinblick auf die Überwachung des Rechnungslegungsprozesses und die Abschlussprüfung nachhaltig sichergestellt werden. Als Finanzexperte sollten daher nur Personen in Frage kommen, die den Beruf des Wirtschaftsprüfers bzw. Steuerberaters ausüben oder eine einschlägige Professur innehaben (etwa im Bereich der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre, des Gesellschaftsrechts sowie des Finanz- und Rechnungswesens). Auch geeignet für diese Funktion werden Vorstände (insbesondere Finanzvorstände) und leitende Mitarbeiter des Rechnungswesens in Bezug auf die Größe vergleichbarer Unternehmen (nicht jedoch Konkurrenzunternehmen) sein. Auch wenn diese Aufzählung keinen Anspruch auf

DDr. Ulrich Kraßnig, LL.M. ist als Steuerberater bei einem börsennotierten österreichischen Kreditinstitut tätig.

(1) Vgl. Chini/Reiter/Reiter, Praxiskommentar Gesellschaftsrechtsänderungsgesetz 2005, Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetz (2005) 52.

Der Aufsichtsrat staatsnaher Unternehmen im Zangengriff der Politik

Vollständigkeit erhebt, kann sie dennoch als Richtschnur dafür gelten, welcher eingeschränkte Personenkreis lediglich als Finanzexperte in Aufsichtsräte bzw. Prüfungsausschüsse entsandt werden sollte. Zusätzlich sollte dem Finanzexperten auch ein einschlägiges Universitäts- bzw. Fachhochschulstudium abverlangt werden. Auch von den sonstigen Mitgliedern des Prüfungsausschusses sollten besondere Kenntnisse im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens sowie der Berichterstattung, die der Größe und Komplexität des Unternehmens Rechnung tragen, als Bestimmungsvoraussetzung eingefordert werden. Davon unbenommen sei das Erfordernis weiterer fachlicher Anforderungen an die Mitglieder eines Aufsichtsrats, die von Branchenzugehörigkeit, Größe und Komplexität des Unternehmens abhängen werden. Dabei ist sicherzustellen, dass ein Basiswissen über relevante unternehmensspezifische Teilbereiche bei allen Aufsichtsratsmitgliedern vorhanden ist, während das jeweils erforderliche Expertenwissen von einzelnen Aufsichtsratsmitgliedern beige-steuert werden kann.⁽²⁾ Die Eigentümervertreter selbst sind dabei gefordert, für einen für das Unternehmen idealtypischen Qualifikationsmix im Gesamtaufichtsrat zu sorgen (Juristen, Wirtschaftsprüfer, Techniker, Marketing- und Vertriebsverantwortliche etc.).⁽³⁾ Zu beachten ist aber auch, dass es Unternehmen gibt, die in Branchen (z. B. Bank- und Versicherungswesen) tätig sind, die sich von anderen aufgrund ihrer Arzigenheit sehr stark unterscheiden. An Aufsichtsräte solcher Unternehmen sind entsprechende Qualifikationsanforderungen zu stellen, die über jene von Aufsichtsräten gewöhnlicher Unternehmen hinausgehen.⁽⁴⁾

In diesem Sinne sollten auch Politiker bei der Rekrutierung von geeignetem Aufsichtsratspersonal für staatsnahe Unternehmen auf die besten ihnen zur Verfügung stehenden Köpfe – in der Regel aus der Privatwirtschaft – zurückgreifen. Stellt man nun diesen Anspruch der gelebten Wirklichkeit gegenüber, erlebt man als Idealist eine herbe Enttäuschung. Die ohnehin schon sehr laschen Vorgaben des Gesetzgebers (Stichwort: Finanzexperte) sowie die faktischen Anforderungen an Aufsichtsräte werden von den politisch Verantwortlichen weitgehend ignoriert, wobei die jüngsten Geschehnisse rund um Unternehmen mit öffentlichem Hintergrund die Evidenz und Fatalität dieser Handhabe bele-

gen. Immer wieder werden inkompetente Politgünstlinge in verantwortungsvolle Aufsichtsratspositionen gehievt, die dem Anforderungsprofil einer solchen Position nicht gerecht werden. Solche Mandatsträger agieren sodann in den Aufsichtsräten als politische Handlanger, sehr oft jedoch nicht, um unternehmerische, sondern vielmehr (partei)politische Interessen zu vertreten, womit einflussreiche öffentliche Unternehmen als machtpolitische Spielwiese missbraucht werden. Nicht selten müssen (vermeintlich) erfolgreiche Unternehmen im politischen Einflussbereich auch populistische Aktionen von Politikern finanzieren. Dies ist auf die Kurzsichtigkeit vieler politischer Verantwortlicher zurückzuführen, die als Eigentümervertreter nur am kurzfristigen Erfolg und somit an der „schnellen“ Dividende interessiert sind. Die damit verbundenen mittel- bis langfristigen, jedoch möglicherweise bestandgefährdenden Risiken werden dabei allerdings vernachlässigt. Die politisch entsandten Aufsichtsräte dulden diese Vorgehensweise regelmäßig – sei es aufgrund ihrer eigenen Unfähigkeit oder *no lens volens*, weil sie sich den entsendenden politischen Stellen oft mehr verpflichtet fühlen als dem Unternehmen selbst. Wenn es sich bei den vermeintlich erfolgreichen Unternehmen um ein „Potemkinsches Dorf“ handelt, kann dies rasch auch in ein finanzielles Fiasko münden.

Mangels regulatorischer Vorgaben zum erforderlichen Aufsichtsratsprofil ist zudem, nicht zuletzt auch im eigenen Interesse, an potenzielle Aufsichtsräte zu appellieren, ein Aufsichtsratsmandat im privatautonomen Wege nur anzunehmen, wenn sie sich in der Lage sehen, die überwachungsspezifischen Anforderungen des jeweiligen Unternehmens erfüllen zu können, um sich nicht einer möglichen Haftung unter dem Gesichtspunkt des Übernahmeverschuldens auszusetzen.⁽⁵⁾ Die geschilderte Situation wird in der Aufsichtspraxis staatsnaher Unternehmen – man mag es kaum glauben – leider noch weiter gesponnen. Oft übernehmen nämlich Politiker selbst, trotz aller betriebswirtschaftlicher und gesellschaftsrechtlicher Inkompetenz, Aufsichtsratsmandate bei staatsnahen Unternehmen. Abgesehen von nicht zu vermeidenden Interessenskollisionen aufgrund ihrer politischen Tätigkeit, bringen solche Aufsichtsräte in den allerseltensten Fällen das erforderliche Know-how mit. Politiker, also im Bereich

Politisch besetzte Aufsichtsräte können eine Gefahr für staatsnahe Unternehmen sein.

(2) Siehe etwa Regel 52 des ÖCGK; siehe ferner ausführlich *Kalss* in *Doralt/Nowotny/Kalss*, AktG (2003) § 96 Rz. 5.

(3) Vgl. *Milla/Vcelouch-Kimeswenger/Weber*, Unternehmensrechts-Änderungsgesetz 2008 (2008) 168; *Chini/Reiter/Reiter*, Praxiskommentar, 54.

(4) Vgl. etwa *Chini*, Das erhöhte Anforderungsprofil eines Aufsichtsrates in einem Kreditinstitut, Aufsichtsrat aktuell 3/2006, 4; *Wittmann*, Bankführerschein für Aufsichtsräte, Der Aufsichtsrat 2007, 145.

(5) Vgl. *Chini*, Aufsichtsrat aktuell 3/2006, 6; *Huwer*, Der Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats (2008) 216; *Pothhoff/Trescher*, Das Aufsichtsratsmitglied⁶ (2003) 152.

Parteifunktionäre und sonstige Politgünstlinge in den Aufsichtsräten staatsnaher Unternehmen werden an sie gestellten Anforderungen sehr häufig nicht gerecht.

des Finanz- und Rechnungswesens meist völlig unbedarfte Personen, können die ihnen zugeordneten Funktionen in der Regel nicht verlässlich wahrnehmen und auch die erforderliche Zusammenarbeit mit dem Abschlussprüfer kann unter diesen Umständen nicht funktionieren. Zum einen fehlt ihnen das erforderliche Rüstzeug, um Bilanzen des Unternehmens und Prüfungsberichte des Abschlussprüfers lesen und analysieren zu können, womit auch die Diskussionsgrundlage für einen fruchtbringenden Dialog mit dem Abschlussprüfer nicht gegeben ist. Zum anderen werden solche Aufsichtsräte weder abschätzen können, wann welche Informationen vom Abschlussprüfer einzuholen sind bzw. wann der Dialog mit dem Abschlussprüfer zu suchen sein wird, noch werden sie in der Lage sein, Informationen, die sie vom Abschlussprüfer bekommen, richtig zu interpretieren und zu verwerten. Mangels gesellschaftsrechtlicher Grundkenntnisse können solche Aufsichtsräte meistens auch nicht die ihnen vor und unmittelbar nach der Bestellung des Abschlussprüfers zugeordneten Aufgaben wahrnehmen. Dazu zählen etwa die Prüfung der erforderlichen Unabhängigkeit des Abschlussprüfers, die Determination des Inhalts des Prüfungsvertrages mit diesem (insbesondere auch die Vereinbarung von Prüfungsschwerpunkten) oder die Vereinbarung des Entgelts für die Abschlussprüfung. Daher ist insbesondere auch Politikern zu empfehlen, ein Aufsichtsratsmandat nur anzunehmen, wenn sie sich in der Lage sehen, die überwachungsspezifischen Anforderungen des jeweiligen Unternehmens erfüllen zu können. Im Lichte der Tatsache, dass die Umsetzung dieser Forderung realpolitisch unrealistisch ist, wird es wohl beim Appell bleiben.

3. DAS MANGELNDE ZEITBUDGET POLITISCHER MANDATSTRÄGER IM AUFSICHTSRAT

Neben der fachlichen Qualifikation ist das Vorliegen eines ausreichenden Zeitbudgets die zweite wesentliche Komponente für die Übernahme eines Aufsichtsratsmandats. In diesem Sinne ist zusätzlich zu bedenken, dass bei sorgfältiger Wahrnehmung der damit verbundenen Aufgaben vor allem der Aufsichtsratsvorsitz und die Tätigkeit im Prüfungsausschuss sehr zeitintensiv sind. Verfügen einzelne Mitglieder des Aufsichtsrats nicht über die zur sorgfältigen Amtsführung erforderliche Zeit, wird dies nicht zuletzt auch zulasten des Dialogs mit dem Abschlussprüfer gehen, wodurch die rechnungslegungs- und abschlussprüfungsbezogenen Auf-

gaben nicht ordnungsgemäß erfüllt werden können. Ebenso wie bei der Übernahme eines Aufsichtsratsmandats trotz mangelnder fachlicher Kompetenz wird auch bei dessen Übernahme trotz unzureichendem Zeitbudget ein Übernahmeverschulden vorliegen.⁽⁶⁾ In der Aufsichtsratspraxis liegt das Hauptproblem darin, dass das Amt trotz zunehmender Verantwortung und erweiterter Aufgabenbereiche von den handelnden Personen mehr als prestigeträchtige Nebentätigkeit denn als Organfunktion (was es *ex lege* ist) wahrgenommen wird. Vor allem bei Aufsichtsräten, die dem Dunstkreis der Politik entstammen, liegt die Vermutung nahe, dass diese als Profinetzwerker zwar für alles Zeit haben, aber sicher nicht für ein un- oder allenfalls unterbezahltes Aufsichtsratsmandat, bei dem es lediglich ums Prestige geht.⁽⁷⁾ Ungleich dramatischer stellt sich die Situation bei Politikern dar, die selbst im Aufsichtsrat staatsnaher Unternehmen sitzen. Es ist sinnfälliger, dass der Beruf eines Politikers oft sehr zeitintensiv ist. Bei allen damit verbundenen Aufgaben und Aktivitäten ist es evident, dass die Ausübung eines Aufsichtsratsmandats von Politikern nicht einmal mehr als prestigeträchtige Nebentätigkeit wahrgenommen wird, sondern vielmehr als lästige Pflicht, derer man halt nachzukommen hat, ohne dafür aber die hierzu erforderliche Zeit aufzuwenden. An potenzielle Aufsichtsräte ist wiederum der Appell zu richten, ein Aufsichtsratsmandat nur zu übernehmen, wenn man die dafür erforderliche Zeit für die konkrete Überwachungstätigkeit, unabhängig von der hauptberuflichen Tätigkeit bzw. der politischen Funktion, auch tatsächlich aufbringen kann. Auch dieser Appell läuft in Ermangelung politischer Einsicht und Verantwortung Gefahr, unerhört zu bleiben.

4. DIE VERGÜTUNG VON POLITISCH ENTSENDETEN AUFSICHTSRÄTEN

Die Funktion des politisch entsendeten Aufsichtsrats hat nach wie vor den Nimbus einer repräsentativen ehrenamtlichen Tätigkeit, deren Vorteil vor allem darin besteht, Lobbying zu betreiben. Die Vergütung für diese Tätigkeit ist dabei nebensächlich und beschränkt sich bei staatsnahen Unternehmen meist auf eine geringe Aufwandsentschädigung bzw. Sitzungsgelder. Vielmehr hoffen politisch entsendete Aufsichtsräte auf eine hohe Umwegrentabilität. Vor dem Hintergrund des Erfordernisses einer von hoher Qualität getragenen Arbeit des Aufsichtsrats bedarf es jedoch auch einer angemessenen Vergütung. Nur auf diese Weise kann gewähr-

(6) Vgl. Chini/Reiter/Reiter, Praxiskommentar, 46; Potthoff/Trescher, Aufsichtsratsmitglied⁶, 151.

(7) Zur Aufsichtsratsvergütung siehe Punkt 4.

Der Aufsichtsrat staatsnaher Unternehmen im Zangengriff der Politik

leistet werden, dass Aufsichtsräte ausreichend Zeit in ihre Überwachungsfunktion investieren. Wird die Aufsichtsratsstätigkeit dagegen nicht angemessen vergütet, kann dieser kein Vertrauen geschenkt werden, weil die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass (beinahe) unentgeltlich arbeitende Aufsichtsräte, in Ermangelung einer entsprechenden Honorierung ihrer Leistungen, nicht alle erforderlichen Überwachungsschritte setzen bzw. diese nur sehr oberflächlich setzen werden. Eine weitere negative Konsequenz der Vergütungsproblematik ist die Tendenz, unerfahrene und fachlich ungeeignete Personen in Aufsichtsräte zu entsenden. Eine hoch qualifizierte Persönlichkeit des Wirtschaftslebens wird nämlich kaum bereit sein, ein Aufsichtsratsmandat ohne adäquate Entlohnung zu übernehmen, es sei denn, sie erwartet sich andere (berufliche) Vorteile aus der Tätigkeit (Stichwort: Umwegrentabilität). Sowohl mangelnder zeitlicher Aufwand als auch fehlendes Know-how, insbesondere bei Mitgliedern des Prüfungsausschusses, können dramatische Konsequenzen für das Unternehmen nach sich ziehen, weil dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung von Kernaufgaben, wie z. B. die Überwachung des Rechnungslegungsprozesses und der Abschlussprüfung, nicht zuletzt auch mangels einer fruchtbringenden Kooperation mit dem Abschlussprüfer, massiv gefährdet ist. Besonders schlimm stellt sich die Situation wiederum in staatsnahen Unternehmen dar, deren Aufsichtsräte Berufspolitiker sind und die Aufsichtsratsstätigkeit im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit (und somit unentgeltlich) ausüben. Diese Aufsichtsräte verfügen in den allermeisten Fällen weder über die erforderliche fachliche Kompetenz noch haben sie ausreichend Zeit, um das Aufsichtsratsmandat gewissenhaft auszuüben. Unter dem Gesichtspunkt, dass der finanzielle Schaden, den solche Aufsichtsräte verursachen können, oft wesentlich höher als der monetäre Aufwand für die apriorische Installation eines professionellen und politisch unabhängigen Aufsichtsrats ist, zahlt sich eine angemessene Aufsichtsratsvergütung jedenfalls aus.

Nicht unerwähnt sollte in diesem Zusammenhang auch der merkwürdige Umstand bleiben, dass der Gesetzgeber selbst diese Un-

kultur in der Aufsichtsratspraxis fördert, indem er einen steuerlichen Betriebsausgabenabzug von Aufsichtsratsvergütungen nur zur Hälfte zulässt. Dadurch wird einer geringen Aufsichtsratsvergütung und damit einhergehend einem nachlässig arbeitenden unternehmensinternen Kontrollgremium Vorschub geleistet. Der Verfasser plädiert daher für einen vollumfänglichen steuerlichen Abzug von Aufsichtsratsvergütungen.

5. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Der Beitrag zeigte deutlich auf, dass politisch besetzte Aufsichtsräte eine Gefahr für staatsnahe Unternehmen sein können. Aufsichtsräte haben bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen, um ihre Tätigkeit ordnungsgemäß ausüben zu können. Sie können ihrer zgedachten Funktion nur dann ausreichend gerecht werden, wenn sie zum einen ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz und zum anderen ausreichend Zeit mitbringen. Parteifunktionäre und sonstige Politgünstlinge in den Aufsichtsräten staatsnaher Unternehmen werden diesen Anforderungen sehr häufig nicht gerecht. Daher sind Aufsichtsräte von Unternehmen mit staatlichem Hintergrund zu entpolitisieren. Außerdem bedarf es einer vollumfänglichen steuerlichen Abzugsfähigkeit von Aufsichtsratsvergütungen. Aufsichtsräte sollten künftighin ausschließlich mit unabhängigen und fachlich geeigneten Experten aus der Privatwirtschaft besetzt werden, die bereit und in der Lage sind, die hierzu erforderliche Zeit aufzuwenden, und die demzufolge auch entsprechend zu entlohnen sind. Ferner sind alternative Lösungsansätze in Erwägung zu ziehen. Eine Möglichkeit bestünde etwa darin, Aufsichtsräte indirekt über schärfere Haftungsbestimmungen in die Pflicht zu nehmen bzw. die derzeitigen Haftungsbestimmungen intensiver zu „leben“ als bisher. Trotz eindeutiger Verfehlungen des Aufsichtsrats bei der Ausübung seiner Tätigkeit wird dieser in der richterlichen Spruchpraxis des OGH regelmäßig nicht zur Verantwortung gezogen, indem eine Haftung abgelehnt wird.⁽⁸⁾ Ein reales Haftungsrisiko für Aufsichtsräte besteht also in der Praxis noch kaum.

Aufsichtsräte von Unternehmen mit staatlichem Hintergrund sind zu entpolitisieren.

(8) Vgl. etwa OGH 11. 6. 2008, 7 Ob 58/08t; 26. 2. 2002, 1 Ob 144/01k; 22. 5. 2003, 8 Ob 262/02s.