

BOARD - aktueller Jahrgang > 2022 > BOARD 6/2022 > Öffentliche Unternehmen > Effizienzprüfung des Überwachungsorgans bei Bundesunternehmen

<b>Zeitschrift:</b>	BOARD
<b>Autoren:</b>	Simone Hartmann/Andreas Kerst
<b>Beitragstyp:</b>	Beitrag
<b>Ausgabe:</b>	6/2022

## Effizienzprüfung des Überwachungsorgans bei Bundesunternehmen

**Simone Hartmann**



Dr. Simone Hartmann und

**Andreas Kerst**



Dr. Andreas Kerst, jeweils Bundesministerium der Finanzen, Berlin<sup>1</sup>

Die Effizienzprüfung des Überwachungsorgans ist sinnvoll. In der Praxis stellt sich immer wieder die Frage, wie eine Effizienzprüfung des Überwachungsorgans aussehen soll und welche Schwerpunkte darin zu setzen sind. Diesen Fragestellungen geht der Beitrag in Bezug auf die Effizienzprüfung des Überwachungsorgans bei Bundesunternehmen nach.

## Inhalt

- I. Effizienzprüfung
- II. Schwerpunkte der Effizienzprüfung
- III. Organisation und Durchführung der Effizienzprüfung
- IV. Fazit

## Keywords

Beteiligungsführung; Bundesunternehmen; Effizienzprüfung; PCGK Bund; Selbstevaluation; Überwachungsorgan

## Normen

§ 25d KWG

## I. Effizienzprüfung

Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) sieht unter Ziffer 6.1.9 die Effizienzprüfung des Überwachungsorgans eines Bundesunternehmens vor. Danach soll das Überwachungsorgan einschließlich seiner Ausschüsse regelmäßig die Qualität und die Effizienz seiner Tätigkeit insgesamt überprüfen. Zudem soll es die Umsetzung der hierzu beschlossenen Maßnahmen überwachen. Damit spricht der PCGK eine Empfehlung („soll“) für das Gremium und seine Ausschüsse aus. Die Praxis zeigt, dass diese Empfehlung auf eine breite Zustimmung in den Überwachungsorganen der Bundesunternehmen stößt bzw. gelebte Praxis ist. Für Bundesunternehmen ist in der Regel eine Überprüfung der Qualität und Effizienz der Tätigkeit des Aufsichtsrates alle zwei Jahre vorgesehen, soweit kein kürzeres oder etwas längeres Intervall angezeigt ist.<sup>2</sup>

Neben den regulatorischen Anforderungen, die sich aus Ziffer 6.1.9 PCGK Bund ergeben, ist eine Effizienzprüfung des Aufsichtsrates aber auch vor dem Hintergrund der Erwartungshaltung der Stakeholder sinnvoll. So dient sie unter anderem der Fortentwicklung der Arbeit des Überwachungsorgans und berücksichtigt personelle und strukturelle Veränderungen. Nach der Wahl bzw. Ernennung neuer Aufsichtsratsmitglieder ist eine Effizienzprüfung ebenfalls angezeigt, um neue Perspektiven der gemeinsamen Arbeit auszuleuchten.

## II. Schwerpunkte der Effizienzprüfung

Aus der Praxis der Beteiligungsführungen der Ressorts wird an das BMF häufig die Frage herangetragen, welche Schwerpunkte eine Effizienzprüfung umfassen sollte. Eine Effizienzprüfung sollte insbesondere die folgenden Schwerpunkte berücksichtigen (Auswahl):

- Überwachungstätigkeit des Plenums, insbesondere Diskussions- und Arbeitskulturen, Timing und Management der Sitzungen,
- Struktur des Überwachungsorgans,
- Struktur und Aufgaben der Ausschüsse,

---

<sup>1</sup> Frau Dr. Hartmann und Herr Dr. Kerst geben jeweils ihre private Auffassung wieder. Der Beitrag ist nicht in dienstlicher Eigenschaft verfasst.

<sup>2</sup> Vgl. Tz. 9.9 des Musters einer Geschäftsordnung für Aufsichtsräte von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Anlage 2 zu den Richtlinien.

- Art der Beschlussfassung,
- Innere Ordnung und Selbstverständnis des Überwachungsorgans (Kontrolleur vs. Ratgeber),
- Zusammenarbeit und Selbstverständnis der Mitglieder des Überwachungsorgans,
- Zusammenarbeit mit dem Abschlussprüfer,
- Einbeziehen externer Sachverständiger (ggf. nur bei Großunternehmen),
- Zusammenwirken mit der Geschäftsleitung,
- Fachliche Kompetenz der Mitglieder des Überwachungsorgans,
- Persönliche Kompetenz der einzelnen Mitglieder des Überwachungsorgans,
- Kontrollsysteme (Corporate Governance-Systeme),
- Kontrolle des Rechnungslegungsprozesses,
- Berichts- und Informationswesen.

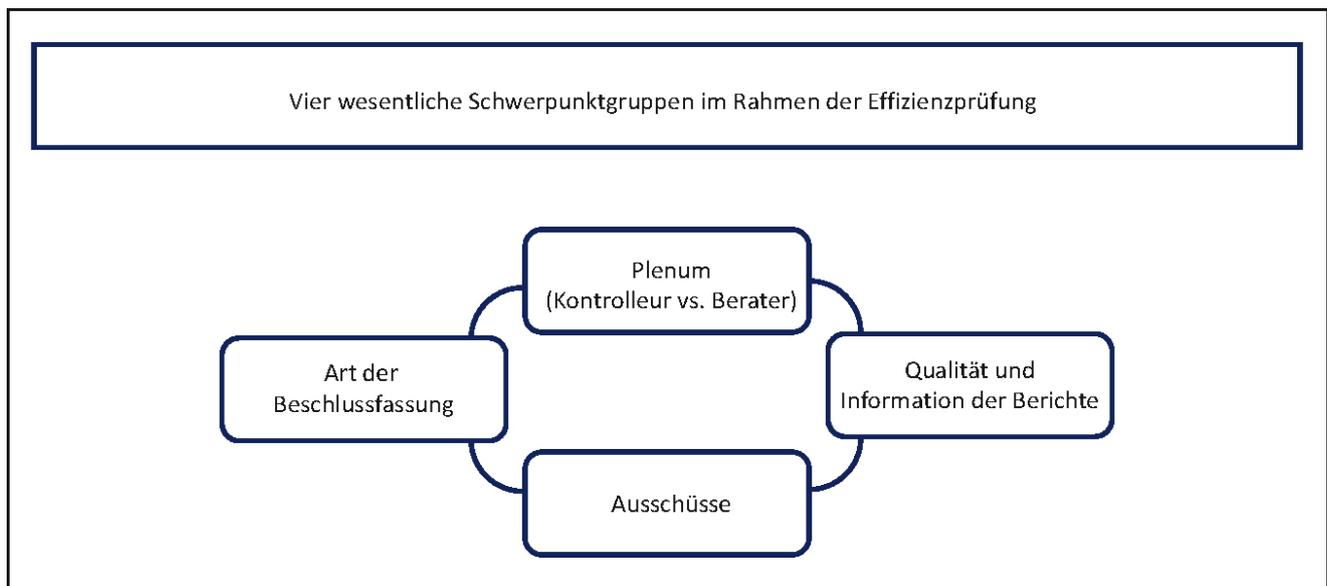


Abb. 1: Wesentliche Schwerpunktgruppen

Die hier genannten Schwerpunkte sind lediglich als Anhaltspunkte zu verstehen. Die Effizienzprüfung ist eine als Selbstevaluation durchgeführte Einschätzung des Überwachungsorgans. Deshalb kann auch nur das Überwachungsorgan selbst anhand der gesetzlichen Erfordernisse die genauen Inhalte und Schwerpunkte bestimmen. Das Überwachungsorgan entscheidet auch, wie mit den Ergebnissen der Prüfung umzugehen ist und es trägt die Verantwortung dafür, wenn es nicht die richtigen Schlüsse aus dem Ergebnis der Prüfung zieht.

Diese oben genannten Schwerpunkte lassen sich im Wesentlichen in vier Schwerpunktgruppen einteilen (siehe Abbildung 1). Im Rahmen der Selbstevaluation sollten zumindest zu jeder dieser Schwerpunktgruppen Aussagen getroffen werden können.

Bei der Effizienzprüfung geht es einerseits um ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Prüfung und andererseits um die Wirksamkeit und Effizienz im Hinblick auf die notwendigen Kontrollen durch das Überwachungsorgan und dessen Beratung der Geschäftsführung.

Darüber hinaus rückt aber auch die Performance-Messung des Aufsichtsrates immer mehr in den Mittelpunkt der Effizienzprüfung. Für die Performance-Messung sind Performance-Indikatoren zu bilden. Diese vereinen das Wissen über eine erfolgreiche Aufsichtsratsarbeit aus der empirischen Forschung und der praktischen

Gremienerfahrung. Sie erlauben darüber hinaus eine strukturierte Bewertung der Aufsichtsratsarbeit. Als Performance-Indikatoren können z.B. die Stärken des Aufsichtsrates bei der Zusammenarbeit im Gremium und in den Ausschüssen, die personenbezogenen Kompetenzen der Mitglieder und der potenzielle Informationsbedarf des Gremiums herangezogen werden.

### III. Organisation und Durchführung der Effizienzprüfung

Die Organisation und die Durchführung der Effizienzprüfung liegen jeweils in der Verantwortung des Überwachungsorgans. Das Überwachungsorgan legt auch die Prüfungsinhalte und die Prüfungsverfahren fest, sodass diese den individuellen Anforderungen des Unternehmens entsprechen. Ein standardisiertes Verfahren ist wie bereits eingangs erwähnt nicht möglich, da das jeweilige Verfahren bspw. die Situation des Unternehmens, die Expertise der Mitglieder des Überwachungsorgans, Branchenkenntnisse etc. berücksichtigen muss. Sofern ein externer Dritter für die Effizienzprüfung eingeschaltet wird, ist darauf zu achten, dass es sich hierbei nicht um den Abschlussprüfer handeln darf, da die Zusammenarbeit mit ihm und die Kontrolle des Rechnungslegungsprozesses bereits Schwerpunkte der Effizienzprüfung sind. Zudem sollte eine externe Unterstützung ggf. nur bei Großunternehmen stattfinden. Vor dem Einsatz eines Externen ist der Mehrwert für dessen Einsatz und die Wirtschaftlichkeit der externen Beratung vorab zu prüfen.

Unabhängig von der „Soll“-Bestimmung des PCGK ist eine regelmäßige und umfassende Effizienzprüfung Ausdruck einer guten Unternehmensführung und -überwachung. Nicht immer leicht zu vermitteln ist, was unter einer regelmäßigen Effizienzprüfung verstanden wird. Auch hier kommt es auf den Einzelfall an. „Regelmäßig“ kann eine einmal pro Jahr in der Sitzung, in der sich das Überwachungsorgan mit der Entsprechenserklärung auseinandersetzt, durchzuführende Effizienzprüfung sein. Grundsätzlich soll der Aufsichtsrat alle zwei Jahre die Qualität und Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen.<sup>3</sup> Eine Prüfung kann auch innerhalb der Amtsperiode bei einem Wechsel von Mitgliedern des Überwachungsorgans oder bei einem Wechsel des Abschlussprüfers durchgeführt werden. Lediglich bei Unternehmen, die unter das KWG fallen, ist die „Regelmäßigkeit“ der Effizienzprüfung gesetzlich definiert. Danach sind einmal jährlich der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung im Hinblick auf Eignung, Größe und Struktur individuell und kollektiv zu beurteilen (vgl. § 25d KWG).

Hier wird erkennbar, dass Effizienzprüfungen keinem Schema unterliegen, sondern an der jeweiligen Unternehmenssituation, der Branchenzugehörigkeit etc. auszurichten und auch zu hinterfragen sind.

---

<sup>3</sup> Vgl. Tz. 9.9 des Musters einer Geschäftsordnung für Aufsichtsräte von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Anlage 2 zu den Richtlinien.

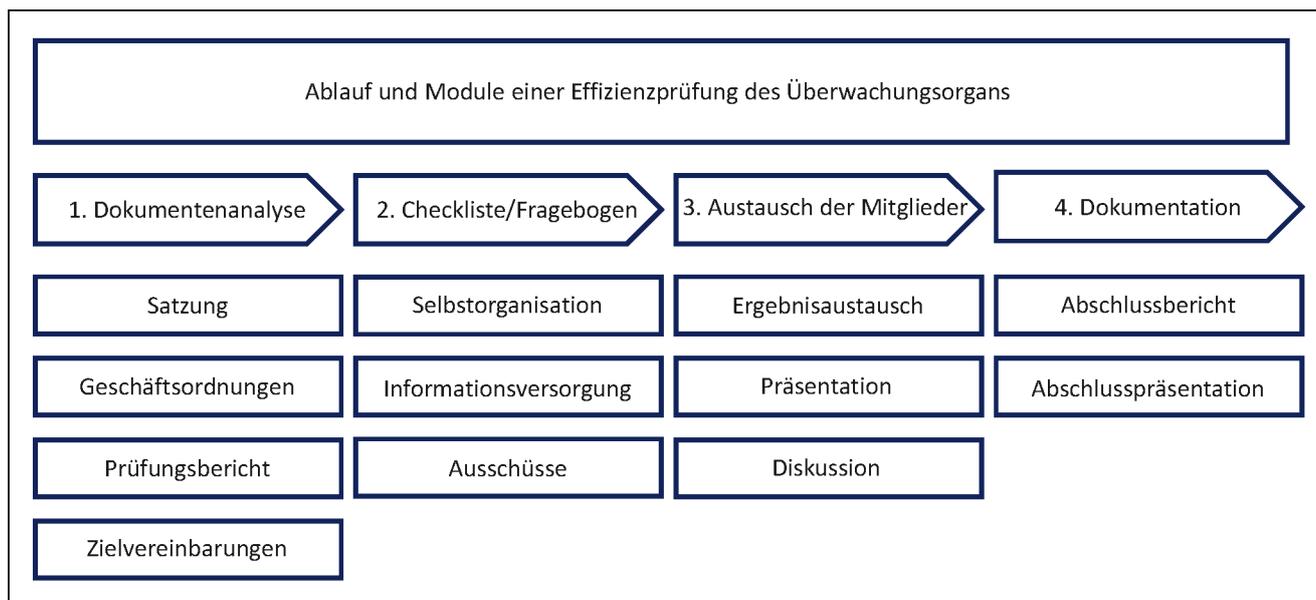


Abb. 2: Beispielhafter modularer Ablauf einer Effizienzprüfung des Überwachungsorgans

Das Überwachungsorgan soll seine Selbsteinschätzung im Rahmen der Effizienzprüfung an der individuellen Situation des Unternehmens ausrichten. Dies umfasst auch die Einschätzung der Wirksamkeit der Kontrollsysteme (internes Kontrollsystem, Risikomanagementsystem, internes Revisionssystem und Compliance-Management-System).<sup>4</sup> Darüber hinaus umfasst die Einschätzung auch die Struktur des Überwachungsorgans und die Zusammenarbeit mit den Ausschüssen.

Die Effizienzprüfung kann entweder anhand von Checklisten oder individuell angepasster Fragenkataloge erfolgen.<sup>5</sup> Wichtig ist, dass in der Sitzung selbst ein Austausch über die Ergebnisse der Effizienzprüfung erfolgt. Die individuell ausgefüllten Checklisten/Fragenkataloge sind entweder an ein Aufsichtsratsbüro (soweit vorhanden), an den Aufsichtsratsvorsitzenden oder einen unabhängigen Dritten (sofern ein Externer mit der Effizienzprüfung beauftragt wird) zu übersenden. Der Vorsitzende des Überwachungsorgans bzw. der Externe sollen in der Sitzung die Moderation der Ergebnisse übernehmen.

Als wesentlicher Faktor bei der Effizienzprüfung sollte auch die Qualifikation der Mitglieder des Überwachungsorgans berücksichtigt werden. Daher sind in die Effizienzprüfung auch Fragen zu absolvierten Fortbildungen der Mitglieder des Überwachungsorgans oder zu angebotenen Schulungen aufzunehmen. Das BMF bietet in regelmäßigen Abständen unter anderem Modulschulungen zu juristischen und betriebswirtschaftlichen Grundlagen, zu Corporate-Governance- Systemen und zum PCGK für die vom Bund gewählten oder entsandten Mitglieder in Überwachungsorganen und für Beteiligungsführer an, die sehr nachgefragt sind.

Die Effizienzprüfung kann auf Grundlage von bereits vorhandenen Dokumenten, wie z.B. dem Prüfungsbericht des Abschlussprüfers, der Strategieplanung einschließlich der Wirkungsziele des Unternehmens etc. durchgeführt werden. Letztendlich ist die Dokumentenanalyse – neben der Fragenkatalog-/Checklistenanalyse und Dokumentation – ein modularer Baustein der Effizienzprüfung.

Die Abbildung 2 zeigt den beispielhaften Ablauf einer Effizienzprüfung.

<sup>4</sup> Zu den Kontrollsystemen als wichtige Eckpfeiler des PCGK Bund siehe den Beitrag von Petra von Wick in dieser Ausgabe.

<sup>5</sup> Vgl. Hartmann/Zwirner, Praxiskommentar Public Corporate Governance Kodex des Bundes, 2015, Kapitel B., Rn. 726.

Die Selbstevaluierung des Überwachungsorgans und seiner Ausschüsse nach den Mindestanforderungen des PCGK zeigt Abbildung 3 auf der nächsten Seite.

In der Regel wird die Effizienzprüfung als gemeinsamer Austausch im Rahmen eines permanenten Dialoges, als fragenkatalogbasierte Evaluierung einschließlich eines anschließenden Austausches im Plenum sowie in strukturierten Einzelgesprächen mit jedem Mitglied des Aufsichtsrates geführt. Wünschenswert wäre jedoch, dies als eigenständigen, kontinuierlichen Prozess im Gremium zu etablieren. Eine eigene Reflexion der Mitglieder der Ausschüsse ist zudem ebenfalls wünschenswert. Im Ergebnis sollte der Fokus der Evaluierung nicht auf rein formalen Aspekten liegen, sondern stattdessen die Selbstreflexion (Kontrolleur oder Berater) der Mitglieder des Überwachungsorgans berücksichtigen.

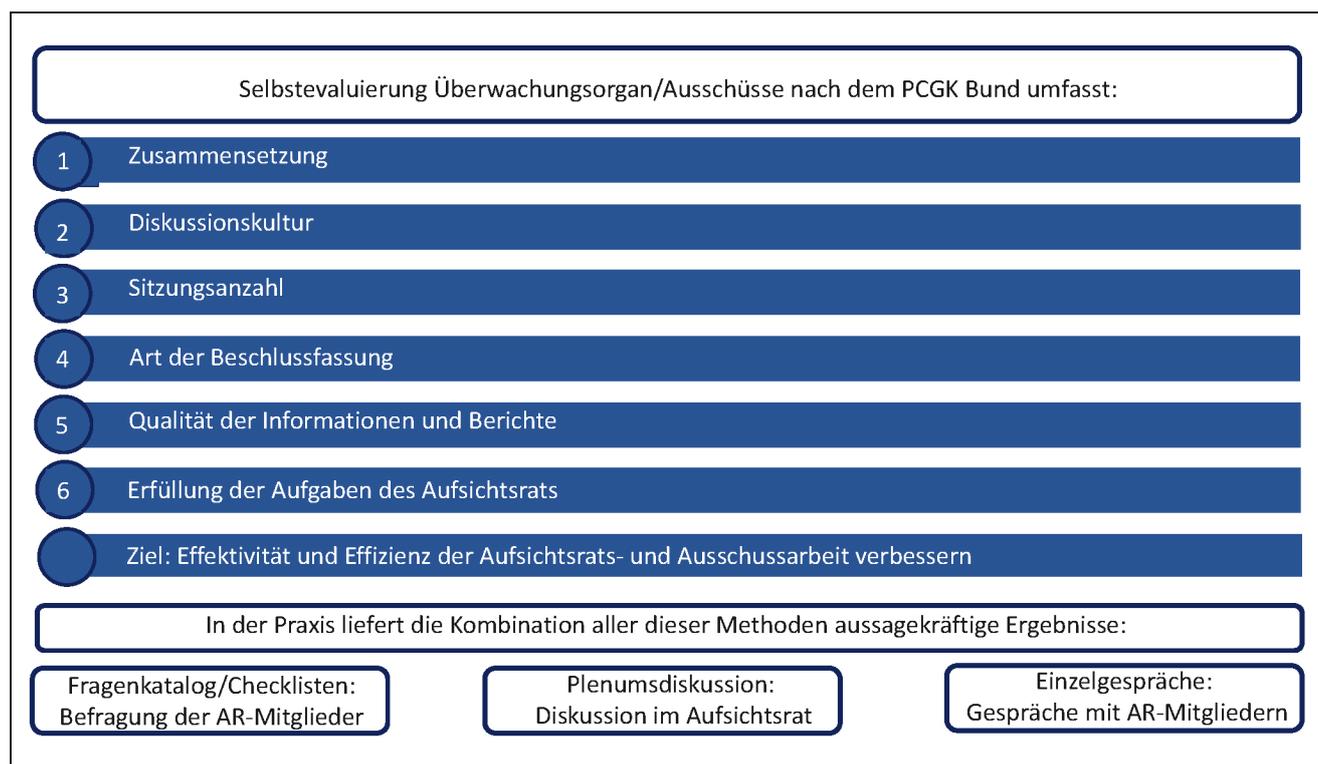


Abb. 3: Selbstevaluierung

#### IV. Fazit

Die Selbstevaluierung des Überwachungsorgans im Rahmen einer regelmäßig durchzuführenden Effizienzprüfung ist ein wesentlicher Bestandteil einer guten Unternehmensführung und -kontrolle. Sie dient zudem der Fortentwicklung der Tätigkeit des Überwachungsorgans. Der PCGK des Bundes postuliert unter Ziffer 6.1.9 die Effizienzprüfung als wichtiges Selbstorganisationsinstrument des Aufsichtsrates. Den genauen Ablauf der Effizienzprüfung bestimmt das Überwachungsorgan selbst. Dieser umfasst in der Regel eine Dokumentenanalyse, individuell durch jedes Mitglied ausgefüllte Checklisten bzw. Fragenkataloge mit den Schwerpunkten der Effizienzprüfung, einen Austausch der Mitglieder des Überwachungsorgans in der Sitzung untereinander sowie in strukturierten Einzelgesprächen und eine Dokumentation sowie Präsentation der Ergebnisse der Effizienzprüfung. Die Schwerpunkte sollten zumindest in den Bereichen Selbstreflexion des Gremiums und der Ausschüsse, Qualität und Information der Berichte sowie Art der Beschlussfassung liegen und um die Themen Rechnungslegung und Kontrollsysteme erweitert werden. Die Moderation der Effizienzprüfung sollte der Vorsitzende des Überwachungsorgans oder ein hierfür beauftragter Dritter

übernehmen. Ein externer Dritter sollte allenfalls bei Großunternehmen nach Prüfung der Wirtschaftlichkeit für die von ihm zu erbringende Beratungsleistung eingeschaltet werden.