

# OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen



OECD 

OECD PUBLISHING



# **OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen**



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

# ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen von 30 demokratischen Staaten gemeinsam daran arbeiten, den globalisierungsbedingten Herausforderungen im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich zu begegnen. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und der dadurch ausgelösten Befürchtungen. Sie hilft den Regierungen dabei, diesen neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Probleme der Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuwirken.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften nimmt an den Arbeiten der OECD teil.

Über die OECD-Veröffentlichungen finden die Arbeiten der Organisation weite Verbreitung. Letztere erstrecken sich insbesondere auf Erstellung und Analyse statistischer Daten und Untersuchungen über wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Themen sowie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards.

*Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Organisation oder der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten wider.*

*Originalfassungen veröffentlicht unter dem Titel:*

**Corporate Governance of State-Owned Enterprises: a Survey of OECD Countries**  
**Gouvernance des entreprises publiques : panorama des pays de l'OCDE**

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD

© OECD 2006

---

Nachdruck, Kopie, Übertragung oder Übersetzung dieser Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung. Diesbezügliche Anträge sind zu richten an: OECD Publishing: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) oder per Fax (+33-1) 45 24 13 91. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieses Werks ist einzuholen beim Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, Frankreich ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

---

## Vorwort

Die Corporate Governance staatseigener Unternehmen stellt viele Volkswirtschaften vor große Herausforderungen. Obwohl auf diese Unternehmen häufig ein signifikanter Teil der Volkswirtschaft entfällt, gab es bislang noch keine internationalen Maßstäbe, an denen sich die staatlichen Stellen bei der Beurteilung und Verbesserung der Methoden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Eigentümer dieser Unternehmen hätten orientieren können. Mit den vorliegenden *OECD-Leitsätzen zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen* wird diese gravierende Lücke geschlossen, weshalb sich auch eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure aus der ganzen Welt für deren Ausarbeitung interessiert hat. Die große Unterstützung, die der OECD bei dieser Arbeit zuteil wurde, bestärkt mich ebenso wie die breite Zustimmung, auf die die *Leitsätze* stießen, in der Überzeugung, dass sie in OECD- und Nicht-OECD-Ländern gleichermaßen weite Verbreitung finden und aktiv zum Einsatz kommen werden.

Die Nachfrage nach diesen *Leitsätzen* dürfte für niemanden, der die politischen Entwicklungen in diesem Bereich verfolgt hat, eine Überraschung darstellen. Alle Länder, die Reformen der Corporate Governance ihrer staatseigenen Unternehmen in Angriff genommen haben, konnten übereinstimmend die Erfahrung machen, dass dies ein wichtiges, aber auch schwieriges Unterfangen ist. Eine besonders große Herausforderung besteht darin, das richtige Verhältnis zu finden zwischen der Pflicht des Staats zur aktiven Erfüllung seiner Eigentümerfunktion – z.B. durch Vorschlag und Wahl der Aufsichtsratsmitglieder – und der notwendigen Vermeidung einer unzulässigen politischen Einflussnahme auf die Geschäftsführung der Unternehmen. Wichtig ist auch sicherzustellen, dass auf Märkten, wo privatwirtschaftliche Unternehmen im Wettbewerb mit staatseigenen Unternehmen stehen können, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle herrschen, und zu verhindern, dass die Regierungen durch die Ausübung ihrer Regulierungs- und Aufsichtsbefugnisse den Wettbewerb verzerren.

Diese auf praktische Erfahrungen gestützten *Leitsätze* liefern konkrete Vorschläge für die Lösung solcher schwierigen Probleme. Sie empfehlen beispielsweise, dass der Staat seine diesbezüglichen Aufgaben über zentralisierte bzw. wirkungsvoll koordinierte unabhängige Eigentümersträger wahrnehmen sollte, die sich an eine der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebrachte Politik zur Verwaltung des staatlichen Unternehmensbesitzes halten. Die *Leitsätze* empfehlen ferner eine strikte Trennung der Eigentümer- und Regulierungsfunktionen des Staats. Wenn sie richtig umgesetzt werden, könnten die *Leitsätze* ebenso wie die anderen vorgeschlagenen Reformen einen großen Beitrag dazu leisten, dass der Staat seine Funktion als Eigentümer auf professionelle und verantwortungsbewusste Weise wahrnimmt und eine positive Rolle im Hinblick auf die Verbesserung der

Corporate Governance in allen Wirtschaftsbereichen spielt. Das Resultat wären gesündere, wettbewerbsfähigere und transparentere Unternehmen.

An der Ausarbeitung dieser *Leitsätze* haben erfahrene politische Entscheidungsträger und Fachleute aus einer großen Zahl von OECD- und Nicht-OECD-Ländern mitgewirkt. Ihren Beiträgen zu diesem offenen, auf Konsultationen aufbauenden Prozess ist die Qualität und Relevanz der *Leitsätze* zuzuschreiben. Mein aufrichtiger Dank gilt ferner allen Mitgliedern der OECD-Arbeitsgruppe Privatisierung und Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, die mit ihren konstruktiven Anstrengungen die Aufstellung dieser *Leitsätze* ermöglicht haben, und insbesondere seinem Vorsitzenden, Lars-Johan Cederlund, dessen Einsatz und Führungsstärke dazu beigetragen haben, diese Arbeit zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Ich möchte mich ferner auch bei den zahlreichen Organisationen und Persönlichkeiten bedanken, die durch ihre Teilnahme an den Konsultationen bei den verschiedenen Entwurfsfassungen dieses Berichts mitgewirkt haben. Ihre Sachkenntnis war für uns unentbehrlich, und ihre Beiträge haben große Anerkennung und Wertschätzung gefunden\*.

Von diesen *Leitsätzen*, die in den nächsten Jahren starke Verbreitung finden dürften, wird sicherlich aktiv Gebrauch gemacht werden. Ihre Umsetzung in den einzelnen Ländern dürfte durch einen Prozess des Dialogs und Erfahrungsaustauschs gleichrangiger Partner aus einer Vielzahl von Ländern gefördert werden. Die OECD wird daher auch in Zukunft Foren mit Vertretern aus OECD- und Nicht-OECD-Ländern organisieren, um eine gute Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen zu fördern.



Donald Johnston  
Generalsekretär der OECD

\* Vgl. Danksagungen auf S. 7.

## *Inhaltsverzeichnis*

Dank .....	7
Einleitung .....	9
I. Sicherung eines effektiven Rechts- und Regulierungsrahmens für staatseigene Unternehmen .....	13
II. Der Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigner .....	14
III. Gleichbehandlung der Aktionäre .....	16
IV. Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) .....	17
V. Transparenz und Offenlegung .....	18
VI. Die Pflichten des Aufsichtsorgans (Board) staatseigener Unternehmen ..	19
 <i>Anmerkungen zu Kapitel I:</i>	
Sicherung eines effektiven Rechts- und Regulierungsrahmens für staatseigene Unternehmen .....	20
 <i>Anmerkungen zu Kapitel II:</i>	
Der Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigner .....	26
 <i>Anmerkungen zu Kapitel III:</i>	
Gleichbehandlung der Aktionäre .....	37
 <i>Anmerkungen zu Kapitel IV:</i>	
Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) .....	41
 <i>Anmerkungen zu Kapitel V:</i>	
Transparenz und Offenlegung .....	45
 <i>Anmerkungen zu Kapitel VI:</i>	
Die Pflichten des Aufsichtsorgans (Board) staatseigener Unternehmen ..	51



## *Dank*

Ich möchte den Mitgliedern der Arbeitsgruppe Privatisierung und Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen und insbesondere dessen Vorsitzenden, Lars-Johan Cederlund, und stellvertretenden Vorsitzenden, Anita Ryng und Eric Preiss, meine Anerkennung für das Engagement und die fachliche Kompetenz aussprechen, die dieses Projekt zu einem Erfolg gemacht haben. Ferner möchte ich den Regierungsvertretern und Fachleuten aus aller Welt danken, die an unseren Konsultationen teilgenommen, Stellungnahmen unterbreitet oder auf andere Weise dazu beigetragen haben, die Qualität und Relevanz der *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen* zu sichern.

Besonderer Dank gebührt den Teilnehmern der zwei hochrangigen Beratungstagen, die im Oktober 2004 in Paris stattfanden, namentlich Ibrahim Bedair Abdl-Naby, Abdesselam Abouddrar, Mohamed Adam, Mokhtar Azman, Sven Baeten, Gheorghe Banu, Bigitta Böhlin, Enzo Cardi, Guillermo Castillo Justo, Gu Chang, José Clemente Gomes, Eduardo Coutinho Guerra, Martin Cragg, Sikander Dewan, Michel Diefenbacher, Evgeny Ditrich, Anne Duthilleul, Josiane Fanguinoveny, Lakshman Fernando, John Forshaw, Vladimir Gusakov, Klaus Hellberg, Tjebbo Hepkema, Anne-Marie Idrac, Fernando Igreja, Susan Jee, Yong-Su Jeon, Xiaoliang Jia, Jan Juchelka, Mohammad Khan, Catherine Kimura, Dag Klackenbergh, Pavel Kuta, Adrian Lajous, Heyn-Bin Lee, Juliana Lema, Zhaoxi Li, Akos Macher, Jean-Aymon Massie, Tarcísio José Massote Godoy, Tatyana Medvedeva, Bernhard Meier, Kathy Milsom, Kyung-Jin Min, Do Thi Hong Minh, Carlos Mladinic, Benoit Mores, Ralf Müller, Reto Müllhaupt, Il Chong Nam, Joao Carlos Parkinson De Castro, Peter Pedlar, Horacio Pizarro, John Prescott, Abu Qorah Qutaiba, Jean-Nöel Rey, Jürg Rötheli, Jean-Pierre Sabourin, Haik Sargsyan, Eduardo Carnos Scaletsky, Joachim Schulte, Julia Sedova, Ahmad Shahizam Shariff, Malcolm Simpson, Tove E. Skjevestad, Alexey Timofeev, Dirk Tirez, Jens-Hermann Treuner, Rainer Wieltch, Wyn Williams, Simon Wong und Mohamed Kahiray Zagloal.

Einen beachtlichen Beitrag zu dieser Arbeit leisteten auch die Fachleute und Organisationen, die Stellungnahmen zu einer bereits recht ausgereiften Entwurfsfassung unterbreitet haben, darunter Petra Alexandru, Bistra Boeva, Dominique Dalne, Mariano A. Fabrizio, Richard Frederick, Cesar Fuentes, Jayesh Kumar, William Livingston, Rose Mbah, Juan F. Mendizabal Frers, Ira M. Millstein, Jose Moquillaza, Kallirroi Nicolis, Alfonso C. Revollo, John R. Rieger, Christian Strenger, Georgia Sambunaris, Gray Southon, Paul Sweeney, Arjen Van Ballegoyen, Teodoro Wigodski, Mohamed Khairy, Mahmoud Zaghoul, Asociación Venezolana de Ejecutivos (AVE), Confederation of Polish

Employers, Bundesministerium der Finanzen, Force Ouvrière, Hong Kong Exchanges and Clearing Limited, Indonesian Capital Market Supervisory Agency, Institute of Internal Auditors (IIA) – Büro Moskau, Institutional Shareholder Services (ISS), Internationale Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI), International Society of Doctors for the Environment, New Horizons Women's Education Centre, NIKOIL, Polish Forum for Corporate Governance (PFCG), Internationale der Öffentlichen Dienste, Securities Commission of Armenia, Securities Commission of Malaysia, Syndicat National Autonome des Personnels de l'Administration Publique (SNAPAP), Verband der Unternehmer und Geschäftsleute in der Türkei (TUSIAD) und Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA).

Danken möchte ich auch dem Beratenden Ausschuss der Wirtschaft (BIAC) und dem Gewerkschaftlichen Beratungsausschuss (TUAC) bei der OECD sowie den internationalen Organisationen, die bei der Ausarbeitung dieser *Grundsätze* mitgewirkt haben, namentlich der Afrikanischen Entwicklungsbank, dem Internationalen Verband der Wirtschaftsprüfer (IFAC) und der Internationalen Finanzkorporation (IFC). Das Global Corporate Governance Forum und die Weltbank leisteten ebenfalls einen wichtigen Beitrag zu dieser Arbeit.

Schließlich möchte ich mich bedanken bei den Mitarbeitern des OECD-Sekretariats in der Direktion Finanz- und Unternehmensfragen, die viel Zeit und Mühe aufgewandt haben, um die Arbeitsgruppe engagiert und sachkundig bei ihren Anstrengungen zu unterstützen: William Witherell, Rainer Geiger, Carolyn Ervin, Robert Ley, Mats Isaksson, Grant Kirkpatrick, Mathilde Mesnard und Ijeoma Inyama.

## *Einleitung*

In mehreren OECD-Ländern entfällt auf staatseigene Unternehmen (SEU) immer noch ein großer Teil des BIP, der Beschäftigung und der Marktkapitalisierung. Zudem sind diese Unternehmen häufig in den Versorgungs- und Infrastruktursektoren – z.B. Energiewirtschaft, Verkehrswesen und Telekommunikation – vorherrschend, deren Leistung für weite Teile der Bevölkerung wie auch für andere Segmente des Unternehmenssektors von großer Bedeutung ist. Folglich kommt es maßgeblich auf die Corporate Governance staatseigener Unternehmen an, wenn gewährleistet werden soll, dass diese Unternehmen einen positiven Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Effizienz und Wettbewerbskraft ihres Landes leisten. Die Erfahrung der OECD-Länder hat auch gezeigt, dass gute Corporate-Governance-Strukturen staatseigener Unternehmen eine wichtige Vorbedingung für wirtschaftlich rentable Privatisierungen sind, weil sie die Unternehmen für potenzielle Käufer attraktiver machen und ihren Marktwert erhöhen.

Auch in einer Reihe von Nicht-OECD-Ländern gibt es einen umfangreichen staatseigenen Unternehmenssektor, und in einigen Fällen bildet dieser sogar ein hervorstechendes Merkmal der jeweiligen Volkswirtschaft. Viele dieser Länder haben Reformen in den Organisations- und Führungsstrukturen ihrer staatseigenen Unternehmen eingeleitet und sind daher bestrebt, sich zur Unterstützung ihrer nationalen Reformen mit den OECD-Ländern über einschlägige Erfahrungen auszutauschen.

Vor diesem Hintergrund beauftragte der OECD-Lenkungsausschuss Corporate Governance im Juni 2002 die Arbeitsgruppe Privatisierung und Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen mit der Ausarbeitung eines Katalogs von Leitsätzen und empfehlenswerter Praktiken für die Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. Die Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der OECD-Mitgliedsländer sowie der Weltbank und des IWF als Beobachter zusammensetzt, hat zu diesem Zweck ausführliche Konsultationen durchgeführt. Sie beriet sich mit einem breiten Spektrum betroffener Parteien, z.B. Aufsichtsratsmitgliedern und Vorstandsvorsitzenden staatseigener Unternehmen, Vertretern staatlicher Rechnungsprüfungsgremien, Gewerkschaftsmitgliedern und Abgeordneten, und hielt umfangreiche Konsultationen mit Nichtmitgliedsländern ab. Auf der Website der OECD wurde eine Entwurfsfassung der Leitsätze zur öffentlichen Stellungnahme veröffentlicht, zu der eine Vielzahl wertvoller und konstruktiver Kommentare eingingen, die ebenfalls ins Netz gestellt wurden.

Diese Leitsätze sollten als Ergänzung zu den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance<sup>1</sup> betrachtet werden, auf die sie sich stützen und mit denen sie voll vereinbar sind. Sie befassen sich ausdrücklich mit Fragen, die speziell die Corporate Governance staatseigener Unternehmen betreffen, und sind folg-

lich aus der Sicht des Staats in seiner Eigenschaft als Eigentümer geschrieben, wobei der Schwerpunkt auf Maßnahmen liegt, mit denen eine gute Corporate Governance gewährleistet werden kann. Sie sind jedoch nicht dazu gedacht und sollten auch nicht zur Wirkung haben, dass sie OECD-Mitglieds- oder -Nichtmitgliedsländer in ihren Privatisierungsbestrebungen bremsen bzw. sie von der Einleitung entsprechender Maßnahmen oder Programme abhalten.

Die Beweggründe für die Beteiligung des Staats an kommerziellen Unternehmen haben sich im Lauf der Zeit je nach Land und Wirtschaftssektor gewandelt, wobei es sich zumeist um ein Zusammenspiel sozialer, wirtschaftlicher und strategischer Interessen handelte, und zwar vor allem im Rahmen der Industriepolitik, der Regionalpolitik, der Bereitstellung öffentlicher Güter oder der so genannten natürlichen Monopole. Angesichts der Globalisierung der Märkte, des technologischen Wandels und der Deregulierung zuvor monopolistischer Märkte mussten in den letzten Jahrzehnten jedoch Anpassungen und Umstrukturierungen im staatseigenen Unternehmenssektor vorgenommen werden. Diese Entwicklungen werden in zwei neueren OECD-Berichten untersucht, deren Erkenntnisse in diese Leitsätze einfließen<sup>2</sup>.

Um seinen Pflichten als Eigentümer nachzukommen, kann der Staat nutzbringend auf eine Reihe von Instrumenten zurückgreifen, die dem privaten Sektor zur Verfügung stehen, darunter die *OECD-Grundsätze der Corporate Governance*. Dies gilt in besonderem Maß für börsennotierte staatseigene Unternehmen. Im Governance-Bereich stehen staatseigene Unternehmen allerdings auch vor einer Reihe spezieller Herausforderungen. So können sie einerseits unter unbilliger, politisch motivierter Einmischung und andererseits unter völliger Passivität und Desinteresse seitens des staatlichen Eigentümers leiden. Zudem kann es zu einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten kommen. Staatseigene Unternehmen sind häufig vor den zwei großen Bedrohungen geschützt, die im privaten Sektor eine entscheidende Rolle als Mittel zur Disziplinierung der Geschäftsführung spielen, nämlich Übernahme und Konkurs. Grundlegender gesehen sind die Corporate-Governance-Probleme staatseigener Unternehmen auf die Tatsache zurückzuführen, dass in ihrem Fall die Rechenschaftspflicht für die Unternehmensergebnisse auf eine komplexe Kette unterschiedlicher Agenten bzw. Beauftragter (Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Eigentümern, Ministerien, Regierung) verteilt ist, bei der der Prinzipal bzw. Auftraggeber entweder nur schwer zu identifizieren oder weit entfernt ist. Dieses komplexe Netz von Verantwortlichkeiten so zu strukturieren, dass eine effiziente Entscheidungsfindung und eine gute Corporate Governance gewährleistet sind, ist eine echte Herausforderung.

Da die Leitsätze als allgemeine Anleitungen gedacht sind, die den Regierungen bei der Performance-Steigerung staatseigener Unternehmen helfen sollen, ist bei der Entscheidung über ihre Anwendung auf einzelne staatseigene Unternehmen ein pragmatisches Vorgehen angezeigt. Die Leitsätze wenden sich in erster Linie an Unternehmen, die eine eigene (d.h. von der öffentlichen Verwaltung getrennte) Rechtsform aufweisen und einer kommerziellen Aktivität nach-

gehen (d.h. der Großteil ihrer Einkünfte stammt aus Verkaufs- und Gebühreneinnahmen), unabhängig davon, ob sie darüber hinaus auch Ziele der öffentlichen Politik verfolgen. Diese staatseigenen Unternehmen können in wettbewerbsoffenen oder wettbewerbsfreien Sektoren der Wirtschaft tätig sein. Wo nötig, unterscheiden die Leitsätze zwischen börsennotierten und nicht börsennotierten staatseigenen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen, in denen der Staat alleiniger Eigentümer ist, in denen er eine Mehrheitsbeteiligung hält oder in denen er eine Minderheitsbeteiligung besitzt, weil sich die Fragen der Corporate Governance in diesen verschiedenen Fällen jeweils etwas anders stellen. Die Leitsätze können auch auf die Tochtergesellschaften dieser Unternehmen angewandt werden, unabhängig davon, ob sie börsennotiert sind oder nicht.

Die Leitsätze beziehen sich zwar hauptsächlich auf kommerzielle Unternehmen, die sich auf zentraler oder föderaler Ebene im Besitz des Staats befinden, die zuständigen Behörden können deren Anwendung aber auch in nachgeordneten Gebietskörperschaften unterstützen, die über Unternehmenseigentum verfügen. Ferner sind sie auch für nicht kommerzielle staatseigene Unternehmen von Nutzen, die hauptsächlich speziellen Zielen der öffentlichen Politik dienen, und zwar unabhängig davon, ob sie als Kapitalgesellschaft organisiert sind oder nicht. Es liegt im Interesse des Staats wie auch der Öffentlichkeit, dass all diese Kategorien staatseigner Unternehmen professionell geführt werden und sich an die Regeln guter Corporate Governance halten.

Im gesamten Text dieser Leitsätze bezieht sich der Begriff „staatseigene Unternehmen“ (SEU) auf Unternehmen, in denen der Staat eine beherrschende Stellung hat, sei es als Eigentümer sämtlicher Unternehmensanteile, einer Mehrheitsbeteiligung oder einer Sperrminorität. Viele der Leitsätze sind jedoch auch in Fällen nützlich, in denen der Staat zwar nur eine vergleichsweise kleine Kapitalbeteiligung hält, aber dennoch als gut informierter und verantwortungsbewusster Anteilseigner auftreten sollte. Dementsprechend steht der Begriff „Eigentumsträger“ für das staatliche Organ, dem die Wahrnehmung der Eigentumsrechte des Staats obliegt, ob es sich dabei nun um die Fachabteilung eines Ministeriums, eine eigenständige Behörde oder ein anderes Organ handelt. Der Begriff „Board“ schließlich wird hier ebenso wie in den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance als Oberbegriff für die in den verschiedenen OECD- und Nicht-OECD-Ländern anzutreffenden Organstrukturen verwendet. In dem für einige Länder typischen zweistufigen System bezieht er sich auf den „Aufsichtsrat“, während mit dem Begriff „Mitglieder der Unternehmensleitung“ der „Vorstand“ gemeint ist.

Der Haupttext ist in zwei Teile gegliedert. Die im ersten Teil vorgestellten Leitsätze beziehen sich auf folgende Bereiche: *a)* Sicherung eines effektiven Rechts- und Regulierungsrahmens für staatseigene Unternehmen; *b)* der Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigner; *c)* Gleichbehandlung der Aktionäre; *d)* Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder); *e)* Transparenz und Offenlegung; *f)* die Pflichten des Aufsichtsorgans (Board) staatseigener Unternehmen. Jeder dieser Abschnitte beginnt mit einem Leitsatz

(kursiv und fett gedruckt), an den sich entsprechende Unterleitsätze anschließen. Im zweiten Teil werden die Leitsätze durch Anmerkungen ergänzt, in denen erstere näher erläutert werden und die dem Leser dabei helfen sollen, die ihnen zu Grunde liegenden Überlegungen besser zu verstehen. Die Anmerkungen können auch Beschreibungen der wichtigsten derzeitigen Trends, Vorschläge für alternative Durchführungsmethoden bzw. Beispiele enthalten, die für die praktische Umsetzung der Leitsätze von Nutzen sein können.

### **Anmerkungen**

1. *OECD-Grundsätze der Corporate Governance*, 2004.
2. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*, OECD, 2005, und *Privatising State-Owned Enterprise, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, OECD, 2003.

## **I. Sicherung eines effektiven Rechts- und Regulierungsrahmens für staatseigene Unternehmen**

*Der Rechts- und Regulierungsrahmen für staatseigene Unternehmen sollte auf Märkten, auf denen staatseigene mit privatwirtschaftlichen Unternehmen in Konkurrenz stehen, gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten, um Marktverzerrungen zu verhindern. Er sollte sich auf die OECD-Grundsätze der Corporate Governance stützen und vollauf mit ihnen vereinbar sein.*

- A.** Die Eigentümerfunktion des Staats sollte klar von den anderen Funktionen des Staats getrennt sein, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen für staatliche Unternehmenstätigkeit und insbesondere auf die Regulierung der Märkte haben können.
- B.** Die Regierungen sollten bestrebt sein, die betrieblichen Praktiken und die Rechtsform staatseigener Unternehmen zu vereinfachen und zu rationalisieren. Die Rechtsform der SEU sollte es Gläubigern gestatten, ihre Forderungen einzuklagen und Insolvenzverfahren anzustrengen.
- C.** Sämtliche besonderen Pflichten und Aufgaben, die staatseigenen Unternehmen im Allgemeininteresse auferlegt werden, sollten klar in Gesetzen oder Rechtsvorschriften festgelegt sein. Derartige Pflichten und Aufgaben sollten auch der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden und bei der Finanzierung der damit verbundenen Kosten sollte Transparenz gewährleistet sein.
- D.** Staatseigene Unternehmen sollten nicht von allgemein geltenden Gesetzen und Rechtsvorschriften ausgenommen werden. Die Stakeholder und Konkurrenten sollten Zugang zu effektiven Rechtsmitteln und einer unparteiischen Rechtsprechung haben, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre Rechte verletzt wurden.
- E.** Der Rechts- und Regulierungsrahmen sollte genügend Freiraum für Anpassungen der Kapitalstruktur der staatseigenen Unternehmen lassen, wenn diese zur Verwirklichung der Unternehmensziele notwendig sind.
- F.** Staatseigene Unternehmen sollten bei der Mittelbeschaffung wettbewerblichen Bedingungen unterliegen. Ihre Beziehungen zu Banken oder Finanzinstituten in staatlichem Besitz sowie zu anderen staatlichen Unternehmen sollten rein kommerzieller Art sein.

## II. Der Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigner

*Der Staat sollte als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und eine klare, konsistente Politik in Bezug auf sein Unternehmenseigentum entwickeln, die gewährleistet, dass staatseigene Unternehmen nach den Regeln der Transparenz und Rechenschaftspflicht mit dem erforderlichen Maß an Professionalität und Effektivität geführt werden.*

- A. Die Regierung sollte eine Politik für staatliche Unternehmensbeteiligungen ausarbeiten und veröffentlichen, in der die mit staatlichem Unternehmenseigentum insgesamt verfolgten Ziele, die Rolle des Staats bei der Leitung und Kontrolle staatseigener Unternehmen und die Umsetzung dieser Zielsetzungen definiert werden.
- B. Die Regierung sollte sich nicht in das Tagesgeschäft staatseigener Unternehmen einmischen und ihnen völlige operative Autonomie zur Verwirklichung der gesetzten Ziele lassen.
- C. Der Staat sollte die Boards staatseigener Unternehmen ihre Aufgaben wahrnehmen lassen und deren Unabhängigkeit respektieren.
- D. Die Zuständigkeit für die Ausübung der Eigentumsrechte sollte innerhalb der staatlichen Verwaltung klar identifiziert werden. Dies kann durch die Einrichtung einer Koordinierungsstelle oder besser noch die Zentralisierung der Eigentümerfunktion erleichtert werden.
- E. Der Koordinierungs- oder Eigentümersträger sollte den repräsentativen Organen, wie z.B. dem Parlament gegenüber, Rechenschaft schuldig sein und klar definierte Beziehungen zu den einschlägigen öffentlichen Stellen, darunter den obersten staatlichen Rechnungsprüfungsinstanzen, unterhalten.
- F. Der Staat als aktiver Unternehmenseigner sollte seine Eigentumsrechte entsprechend der Rechtsform des jeweiligen Unternehmens ausüben. Seine Hauptaufgaben sind:
  - 1. Sicherstellung seiner Vertretung bei Aktionärshauptversammlungen und Ausübung der an die Unternehmensanteile des Staats geknüpften Stimmrechte.
  - 2. Schaffung klar strukturierter und transparenter Verfahren für die Bestellung von Board-Mitgliedern in Unternehmen, die voll oder mehrheitlich Staatseigentum sind, und aktive Mitwirkung bei der Bestellung sämtlicher SEU-Boards.

3. Einrichtung von Berichtssystemen, die eine regelmäßige Beobachtung und Evaluierung der Ergebnisse staatseigener Unternehmen gestatten.
4. Aufrechterhaltung eines kontinuierlichen Dialogs mit den externen Abschlussprüfern und den spezifischen Kontrollinstanzen des Staats, sofern das Rechtssystem und der Umfang der staatlichen Unternehmensbeteiligung dies gestatten.
5. Sicherstellung von Vergütungssystemen für die Board-Mitglieder staatseigener Unternehmen, die den langfristigen Interessen der Unternehmen dienen und der Anwerbung und Motivierung qualifizierter Fachkräfte förderlich sind.

### III. Gleichbehandlung der Aktionäre

*Der Staat und die staatseigenen Unternehmen sollten die Rechte aller Aktionäre anerkennen und in Einklang mit den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance sicherstellen, dass alle Aktionäre gleich behandelt werden und gleichberechtigten Zugang zu Unternehmensinformationen haben.*

- A. Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer und die staatseigenen Unternehmen sollten gewährleisten, dass alle Aktionäre gleich behandelt werden.
- B. Staatseigene Unternehmen sollten allen Aktionären gegenüber ein hohes Maß an Transparenz an den Tag legen.
- C. Staatseigene Unternehmen sollten eine aktive Politik der Kommunikation und Konsultation mit sämtlichen Aktionären ausarbeiten.
- D. Den Minderheitsaktionären sollte die Teilnahme an den Aktionärsversammlungen erleichtert werden, um ihnen die Möglichkeit zu geben, sich an grundlegenden Unternehmensentscheidungen wie der Wahl der Board-Mitglieder zu beteiligen.

## **IV. Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder)**

*Die Politik für staatliches Unternehmenseigentum sollte der Verantwortung staatseigener Unternehmen gegenüber den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) in vollem Umfang Rechnung tragen und verlangen, dass diese Unternehmen über ihre Beziehungen zu den Stakeholdern Bericht erstatten.*

- A.** Die Regierungen, der Koordinierungs- bzw. Eigentumsträger und die staatseigenen Unternehmen selbst sollten die gesetzlich verankerten oder einvernehmlich festgelegten Rechte der Unternehmensbeteiligten anerkennen und achten und sich diesbezüglich an die OECD-Grundsätze der Corporate Governance halten.
- B.** Große oder börsennotierte staatseigene Unternehmen sowie SEU, die wichtige im öffentlichen Interesse liegende Ziele verfolgen, sollten über ihre Beziehungen zu den Stakeholdern Bericht erstatten.
- C.** Die Boards staatseigener Unternehmen sollten gehalten sein, Compliance-Programme in Bezug auf interne Verhaltenskodizes auszuarbeiten und umzusetzen und darüber zu informieren. Solche Verhaltenskodizes sollten sich auf die Normen des jeweiligen Landes stützen, mit etwaigen internationalen Engagements in Einklang stehen und für das Unternehmen wie auch seine Tochtergesellschaften gelten.

## V. Transparenz und Offenlegung

*Staatseigene Unternehmen sollten sich in Einklang mit den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance an strenge Transparenzstandards halten.*

- A. Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer sollte ein System der regelmäßigen konsolidierten Berichterstattung über die staatseigenen Unternehmen ausarbeiten und alljährlich einen Gesamtbericht über diese Unternehmen veröffentlichen.
- B. Staatseigene Unternehmen sollten leistungsfähige interne Rechnungsprüfungsverfahren entwickeln und eine interne Audit-Stelle einrichten, die direkt dem Board und dem Prüfungsausschuss bzw. dem entsprechenden Unternehmensorgan berichtet und der Aufsicht dieser Gremien unterstellt ist.
- C. Staatseigene Unternehmen, insbesondere größere, sollten unabhängigen, auf internationalen Standards beruhenden, externen Jahresabschlussprüfungen unterzogen werden. Das Vorhandensein spezifischer staatlicher Kontrollverfahren ist kein Ersatz für eine unabhängige externe Abschlussprüfung.
- D. Für staatseigene Unternehmen sollten in Bezug auf die Grundsätze der Rechnungslegung und -prüfung die gleichen hohen Qualitätsanforderungen gelten wie für börsennotierte Unternehmen. Bei der Offenlegung finanzieller und nicht finanzieller Informationen sollten sich börsennotierte oder große SEU an international anerkannte Normen halten, die hohen Qualitätsanforderungen genügen.
- E. Staatseigene Unternehmen sollten wesentliche Informationen zu allen in den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance beschriebenen Fragen liefern und darüber hinaus auf alle Bereiche eingehen, die für den Staat in seiner Eigenschaft als Eigentümer wie auch für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind. Beispiele für offen zu legende Informationen:
  - 1. Eine klare öffentliche Erklärung zu den Unternehmenszielen und deren Verwirklichung.
  - 2. Eigentumsstrukturen des Unternehmens und Verteilung der Stimmrechte.
  - 3. Wesentliche Risikofaktoren und entsprechende Risikomanagementmaßnahmen.
  - 4. Alle Arten von staatlichen Finanzhilfen, einschließlich Staatsbürgschaften, und Verpflichtungen, die vom Staat zu Gunsten des staatseigenen Unternehmens eingegangen wurden.
  - 5. Wesentliche Transaktionen mit verbundenen Parteien.

## **VI. Die Pflichten des Aufsichtsorgans (Board) staatseigener Unternehmen**

*Die Aufsichtsorgane (Boards) staatseigener Unternehmen sollten über die Autorität, die Befugnisse und die Objektivität verfügen, die notwendig sind, damit sie ihre Funktion der Festlegung der strategischen Ausrichtung und der Überwachung der Geschäftsführung erfüllen können. Sie sollten dem Gebot der Integrität gehorchen und für ihre Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden können.*

- A.** Den Boards staatseigener Unternehmen sollten ein klares Mandat und in letzter Instanz die Verantwortung für die Unternehmensergebnisse übertragen werden. Der Board sollte den Eigentümern in vollem Umfang Rechenschaft schuldig sein, im besten Interesse des Unternehmens handeln und allen Aktionären die gleiche Behandlung zuteil werden lassen.
- B.** Die Boards staatseigener Unternehmen sollten ihre Funktionen der Überwachung der Geschäftsführung und der Festlegung der strategischen Ausrichtung des Unternehmens im Rahmen der vom Staat und vom Eigentumsträger vorgegebenen Ziele wahrnehmen. Sie sollten zur Ernennung und Absetzung des Generaldirektors befugt sein.
- C.** Die Boards staatseigener Unternehmen sollten so zusammengesetzt sein, dass sie sich ein objektives und unabhängiges Urteil bilden können. Die Regeln guter Praxis sprechen gegen eine Personalunion zwischen dem Amt des Vorsitzenden des Board und dem des Generaldirektors.
- D.** Wenn eine Arbeitnehmervertretung im Board vorgeschrieben ist, sollten Mechanismen entwickelt werden, mit denen gewährleistet werden kann, dass diese Vertretung effektiv wahrgenommen wird und zur Kompetenz, zum Informationsstand und zur Unabhängigkeit des Board beiträgt.
- E.** Soweit erforderlich, sollten die Boards staatseigener Unternehmen Fachausschüsse einsetzen, die den gesamten Board bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen, insbesondere in den Bereichen Rechnungsprüfung, Risikomanagement und Vergütung.
- F.** Die Boards staatseigener Unternehmen sollten jährliche Evaluierungen zur Beurteilung ihrer Leistung durchführen.

## *Anmerkungen zu Kapitel I*

### **Sicherung eines effektiven Rechts- und Regulierungsrahmens für staatseigene Unternehmen**

*Der Rechts- und Regulierungsrahmen für staatseigene Unternehmen sollte auf Märkten, auf denen staatseigene mit privatwirtschaftlichen Unternehmen in Konkurrenz stehen, gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten, um Marktverzerrungen zu verhindern. Er sollte sich auf die OECD-Grundsätze der Corporate Governance stützen und vollauf mit ihnen vereinbar sein.*

Der Rechts- und Regulierungsrahmen der Tätigkeit staatseigener Unternehmen ist häufig komplex. Ist er nicht einheitlich und kohärent gestaltet, kann er leicht kostspielige Marktverzerrungen verursachen und die Erfüllung der Rechenschaftspflicht sowohl seitens der Geschäftsführung als auch des Staats in seiner Eigenschaft als Eigentümer beeinträchtigen. Eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten der verschiedenen Instanzen und eine Rationalisierung der Rechtsformen dürften zusammen mit einem kohärenten und in sich schlüssigen Regulierungsrahmen die Verbesserung der Corporate Governance staatseigener Unternehmen erleichtern.

*A. Die Eigentümerfunktion des Staats sollte klar von den anderen Funktionen des Staats getrennt sein, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen für staatliche Unternehmenstätigkeit und insbesondere auf die Regulierung der Märkte haben können.*

Der Staat spielt häufig eine Doppelrolle als Marktregulierer und als Eigentümer kommerziell tätiger Unternehmen, vor allem in den erst in jüngster Zeit deregulierten und häufig teilprivatisierten Netzwerkindustrien. Wann immer dies der Fall ist, tritt der Staat als wichtiger Marktteilnehmer und Schiedsinstanz in einem auf. Eine klare administrative Trennung zwischen Eigentümer- und Marktregulierungsfunktionen ist daher eine grundlegende Voraussetzung für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für staatseigene und privatwirtschaftliche Unternehmen sowie die Verhinderung von Marktverzerrungen. Eine solche Trennung der Zuständigkeiten wird auch in den *OECD Principles of Regulatory Reform* befürwortet.

Eine andere wichtige Konstellation ist gegeben, wenn staatseigene Unternehmen als Instrumente der Industriepolitik eingesetzt werden. Dies kann leicht zu Unklarheiten und Interessenkonflikten zwischen Industriepolitik und Eigentümerfunktion des Staats führen, vor allem wenn die Verantwortung für beide

Bereiche beim selben Fachministerium liegt. Eine Trennung von Industriepolitik und Eigentümerfunktion würde dazu beitragen, die Identität des Staats als Eigentümer besser herauszustellen und die Transparenz bei der Festlegung der Ziele und der Ergebniskontrolle zu erhöhen. Eine solche Trennung steht dabei nicht der notwendigen Koordination zwischen den beiden Funktionen entgegen.

Um Interessenkonflikten vorzubeugen, ist es notwendig, auch eine klare Trennung zwischen Eigentümerfunktionen und sonstigen Organen der staatlichen Verwaltung vorzunehmen, die u.U. wichtige Zulieferer- oder Kundenbeziehungen zu staatseigenen Unternehmen unterhalten. Die allgemeinen Vergabevorschriften sollten für staatseigene Unternehmen ebenso gelten wie für alle anderen Unternehmen. Rechtliche wie ungeschriebene Hindernisse für eine faire Auftragsvergabe gilt es zu beseitigen.

Bei der Gewährleistung einer sauberen Trennung zwischen den verschiedenen Funktionen des Staats in Zusammenhang mit staatseigenen Unternehmen sollten sowohl tatsächlich bestehende als auch vermutete Interessenkonflikte berücksichtigt werden.

***B. Die Regierungen sollten bestrebt sein, die betrieblichen Praktiken und die Rechtsform staatseigener Unternehmen zu vereinfachen und zu rationalisieren. Die Rechtsform der SEU sollte es Gläubigern gestatten, ihre Forderungen einzuklagen und Insolvenzverfahren anzustrengen.***

Staatseigene Unternehmen können eine besondere Rechtsform aufweisen, die sich manchmal von der anderer Unternehmen unterscheidet. Darin können sich spezifische Ziele oder gesellschaftliche Anliegen wie auch ein besonderer Schutz für bestimmte Unternehmensbeteiligte widerspiegeln. Dies betrifft insbesondere Arbeitnehmer, deren Vergütungen durch Verwaltungsvorschriften oder Regierungsbehörden festgelegt werden und für die besondere Rentenanspruchs- und Kündigungsschutzregeln analog zu denen der Beamten gelten. In einigen Fällen sind staatseigene Unternehmen durch ihren besonderen rechtlichen Status auch weitgehend gegen Insolvenz- oder Konkursverfahren geschützt. Manchmal erklärt sich dies aus der Notwendigkeit, die Kontinuität der öffentlichen Dienstleistungserbringung zu gewährleisten.

Soweit dies der Fall ist, unterscheiden sich staatseigene Unternehmen häufig in mehreren Punkten von privatwirtschaftlichen Gesellschaften mit beschränkter Haftung, und zwar in Bezug auf: *a)* die Verteilung der Weisungs- und Handlungsbefugnisse zwischen Board, Geschäftsleitung und Ministerien, *b)* Zusammensetzung und Struktur dieser Organe, *c)* den Umfang der Konsultationsrechte, die einigen Unternehmensbeteiligten, insbesondere den Arbeitnehmern, bei der Entscheidungsfindung eingeräumt werden, *d)* die Offenlegungspflichten und, wie vorstehend erwähnt, die Frage, inwieweit Insolvenz- und Konkursverfahren etc. gegen sie angestrengt werden können. Die Rechtsform von SEU beinhaltet häufig auch eine streng abgegrenzte Definition des Tätigkeitsbereichs der betreffenden Unternehmen, die diese daran hindert, ihre Aktivitäten zu diversifizieren, auf neue Sektoren auszudehnen bzw. ins Ausland

zu verlagern. Diese Grenzen wurden berechtigterweise gesetzt, um einem Missbrauch öffentlicher Mittel vorzubeugen, übertrieben ehrgeizigen Expansionsstrategien einen Riegel vorzuschieben und den Export sensibler Technologien durch staatseigene Unternehmen zu verhindern.

In einigen Ländern haben die speziellen Rechtsformen staatseigener Unternehmen auf Grund der Deregulierung und der stärkeren Prüfung staatlicher Beihilfen und Überkreuzbeteiligungen in den letzten Jahren einen erheblichen Wandel erfahren. Die Begrenzungen bezüglich der Art von Aktivitäten, denen staatseigene Unternehmen je nach ihrem rechtlichen Status nachgehen dürfen, wurden gelockert. In einigen Ländern übernahm der Staat im Zuge von Änderungen der Rechtsform öffentlicher Unternehmen bestimmte Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz der Arbeitnehmer, insbesondere was deren Rentenansprüche angeht.

Bei der Rationalisierung der Rechtsform staatseigener Unternehmen sollten sich die Regierungen soweit wie möglich auf das Körperschaftsrecht stützen und vermeiden, eine eigene Rechtsform zu schaffen, wenn dies zur Verwirklichung der Unternehmensziele nicht unbedingt erforderlich ist. Durch eine solche Rationalisierung kann die Transparenz erhöht und die Aufsicht durch Benchmarking-Verfahren erleichtert werden. Zudem könnten dadurch auf zunehmend deregulierten und wettbewerbsoffenen Märkten gleiche Wettbewerbsbedingungen für staatseigene Unternehmen und private Anbieter sichergestellt werden.

Die Rationalisierung sollte vorrangig auf staatseigene Unternehmen abzielen, die einer kommerziellen Aktivität nachgehen und auf wettbewerbsbestimmten, offenen Märkten tätig sind. Sie sollte ferner darauf ausgerichtet sein, Methoden und Instrumente, die üblicherweise von privaten Unternehmenseigentümern genutzt werden, auch dem Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigner zur Verfügung zu stellen. Bei der Rationalisierung sollte es daher in erster Linie um Rolle und Befugnisse der Führungsorgane der betreffenden Unternehmen wie auch um Transparenz und Offenlegung gehen.

Ist es zu schwierig, die Rechtsform der staatseigenen Unternehmen zu ändern, bietet sich als Ausweichmöglichkeit an, die betrieblichen Praktiken der betreffenden Unternehmen zu rationalisieren, den Geltungsbereich einiger spezifischer Regelungen zu erweitern, d.h. auf staatseigene Unternehmen mit besonderer Rechtsform auszudehnen, oder diese Unternehmen aufzufordern, in den spezifischen Regelungen enthaltene Auflagen, insbesondere in Bezug auf Offenlegungspflichten, freiwillig zu erfüllen.

***C. Sämtliche besonderen Pflichten und Aufgaben, die staatseigenen Unternehmen im Allgemeininteresse auferlegt werden, sollten klar in Gesetzen oder Rechtsvorschriften festgelegt sein. Derartige Pflichten und Aufgaben sollten auch der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden und bei der Finanzierung der damit verbundenen Kosten sollte Transparenz gewährleistet sein.***

In manchen Fällen wird von staatseigenen Unternehmen erwartet, dass sie im Interesse sozialer Anliegen und öffentlicher Politikziele besondere Pflichten und Aufgaben erfüllen. In einigen Ländern beinhaltet dies eine Regulierung der

Preise für die von staatseigenen Unternehmen angebotenen Produkte und Dienstleistungen. Diese besonderen Pflichten und Aufgaben können über die für gewerbliche Aktivitäten allgemein anerkannten Normen hinausgehen und sollten durch Gesetze und Rechtsvorschriften klar zugewiesen und begründet werden. Vorzugsweise sollten sie auch in der Unternehmenssatzung verankert sein.

Der Markt und die Öffentlichkeit sollten klar über Art und Umfang dieser Pflichten sowie über deren Gesamteffekt auf Mittelausstattung und Wirtschaftsleistung staatseigener Unternehmen informiert werden.

Wichtig ist auch, dass die mit diesen Pflichten verbundenen Kosten klar identifiziert, offen gelegt und im Rahmen des Staatshaushalts auf der Grundlage spezifischer rechtlicher Bestimmungen und/oder vertraglicher Mechanismen, wie Geschäftsführungs- oder Dienstleistungsverträge, entsprechend abgegolten werden. Diese Vergütung sollte so strukturiert sein, dass Marktverzerrungen vermieden werden. Dies gilt umso mehr, wenn die fraglichen Unternehmen in wettbewerbsoffenen Sektoren der Wirtschaft tätig sind.

***D. Staatseigene Unternehmen sollten nicht von allgemein geltenden Gesetzen und Rechtsvorschriften ausgenommen werden. Die Stakeholder und Konkurrenten sollten Zugang zu effektiven Rechtsmitteln und einer unparteiischen Rechtsprechung haben, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre Rechte verletzt wurden.***

Die Erfahrung hat gezeigt, dass staatseigene Unternehmen in einigen Ländern von der Anwendung einer Reihe von Gesetzen und Rechtsvorschriften, darunter in einigen Fällen von den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen, ausgenommen sein können. SEU fallen häufig nicht unter das Konkursrecht, und Gläubiger haben zuweilen Schwierigkeiten, vertragliche Rechte einzuklagen und Forderungen einzutreiben. Derartige Ausnahmen von den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen sollten weitestgehend vermieden werden, um Marktverzerrungen vorzubeugen und die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der Unternehmensleitungen zu fördern. Weder die staatseigenen Unternehmen noch der Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigner sollten vor gerichtlichen Klagen oder Interventionen der Regulierungsbehörden geschützt sein, falls sie gegen das Gesetz verstoßen. Die Stakeholder sollten die Möglichkeit haben, gerichtlich gegen den Staat als Eigentümer vorzugehen, und vollen Zugang zu Rechtsmitteln erhalten.

***E. Der Rechts- und Regulierungsrahmen sollte genügend Freiraum für Anpassungen der Kapitalstruktur der staatseigenen Unternehmen lassen, wenn diese zur Verwirklichung der Unternehmensziele notwendig sind.***

Die Rigidität ihrer Kapitalstruktur erschwert es staatseigenen Unternehmen, in manchen Fällen zu expandieren oder ihre Ziele zu erreichen. Der Staat sollte in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigentümer eine Gesamtpolitik und geeignete Mechanismen entwickeln, um zweckdienliche Anpassungen der Kapitalstruktur staatseigener Unternehmen zu ermöglichen.

So könnte das die Eigentümerfunktion ausübende Organ mit den Befugnissen ausgestattet werden, die notwendig sind, um die Kapitalstruktur staatseigener Unternehmen flexibel, aber innerhalb klarer Grenzen anzupassen. Dadurch könnte beispielsweise bis zu einem gewissen Grade eine indirekte Kapitalübertragung von einem staatseigenen Unternehmen auf ein anderes erleichtert werden, z.B. durch Wiederanlage eines Teils der Dividendeneinnahmen oder durch Kapitalaufnahme zu wettbewerbsbestimmten Marktbedingungen.

Bei all diesen Mechanismen sollten die Entscheidungsbefugnisse der Parlamente in Bezug auf den Staatshaushalt oder den Umfang der staatlichen Unternehmensbeteiligung respektiert und auf die Transparenz des Haushaltssystems geachtet werden. Jegliche Änderung in der Kapitalstruktur staatseigener Unternehmen sollte eindeutig mit dem vom Staat als Eigentümer verfolgten Ziel im Einklang stehen und den besonderen Gegebenheiten des jeweiligen Unternehmens Rechnung tragen. Die entsprechende Entscheidung muss korrekt dokumentiert werden, damit Wirtschaftsprüfungen und parlamentarische Kontrollen wirksam durchgeführt werden können. Derartige Mechanismen sollten eingegrenzt werden und einer sorgfältigen Aufsicht unterstehen, um jegliche Form von Quersubventionierung durch Kapitalübertragungen zu verhindern.

***F. Staatseigene Unternehmen sollten bei der Mittelbeschaffung wettbewerblichen Bedingungen unterliegen. Ihre Beziehungen zu Banken oder Finanzinstituten in staatlichem Besitz sowie zu anderen staatlichen Unternehmen sollten rein kommerzieller Art sein.***

Die Gläubiger gehen ebenso wie der Board häufig davon aus, dass die Schulden staatseigener Unternehmen implizit durch eine staatliche Bürgschaft abgesichert sind. Dies hat in vielen Fällen zu Überschuldung, Ressourcenvergeudung und Marktverzerrungen zu Lasten sowohl der Gläubiger als auch der Steuerzahler geführt. Zudem sind in einigen Ländern Banken und sonstige Finanzinstitute in Staatsbesitz in der Regel die größten, wenn nicht sogar *der* größte Kreditgeber staatseigener Unternehmen. In einem solchen Umfeld besteht ein großes Potenzial für Interessenkonflikte. Es kann zur Anhäufung notleidender Kredite bei den Banken kommen, weil sich die Unternehmen selbst u.U. nicht verpflichtet sehen, ihre Kredite zurückzuzahlen. Hierdurch können staatseigene Unternehmen einer besonders wichtigen Form marktseitiger Kontrolle und marktseitigen Drucks entzogen sein, was ihre Anreizstruktur zu verzerren droht.

Es bedarf einer klaren Trennung zwischen den Verpflichtungen von Staat und staatseigenen Unternehmen gegenüber den Gläubigern. Der Staat gewährt öffentlichen Unternehmen häufig Bürgschaften als Ausgleich dafür, dass er sie nicht mit Eigenkapital auszustatten imstande ist, jedoch wird diese Möglichkeit oft erheblich missbraucht. Der Staat sollte grundsätzlich für Verbindlichkeiten öffentlicher Unternehmen nicht automatisch bürgen. Darüber hinaus sollten Verhaltensregeln (*fair practices*) für die Offenlegung und die finanzielle Abgeltung von Staatsbürgschaften ausgearbeitet werden, und die staatseigenen Unternehmen sollten dazu angeregt werden, sich Finanzmittel auf den Kapitalmärkten zu beschaffen.

Des Weiteren sollten Mechanismen für die Bewältigung von Interessenkonflikten entwickelt und sichergestellt werden, dass die Beziehungen, die staatseigene Unternehmen zu Banken und sonstigen Finanzinstituten in Staatsbesitz sowie zu anderen staatseigenen Unternehmen unterhalten, rein kommerzieller Natur sind. Staatseigene Banken sollten staatseigenen Unternehmen Kredite zu den gleichen Bedingungen gewähren wie privatwirtschaftlichen Unternehmen. Ferner könnte vorgesehen werden, die Mitgliedschaft von Angehörigen der Boards staatseigener Unternehmen in den Boards staatseigener Banken zu begrenzen und sorgfältig zu überwachen.

## *Anmerkungen zu Kapitel II*

### **Der Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigner**

*Der Staat sollte als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und eine klare, konsistente Politik in Bezug auf sein Unternehmenseigentum entwickeln, die gewährleistet, dass staatseigene Unternehmen nach den Regeln der Transparenz und Rechenschaftspflicht mit dem erforderlichen Maß an Professionalität und Effektivität geführt werden.*

Im Hinblick auf die Wahrnehmung ihrer Eigentümerfunktionen sollten sich die Regierungen an Governance-Standards des privaten und des öffentlichen Sektors orientieren und sich insbesondere an die OECD-Grundsätze der Corporate Governance halten, die auch für staatseigene Unternehmen gelten. Zusätzlich zu den OECD-Grundsätzen gibt es einige spezifische Aspekte der Corporate Governance staatseigener Unternehmen, die besondere Aufmerksamkeit verdienen oder genauer dokumentiert werden sollten, um den Board-Mitgliedern, der Geschäftsführung und der für die Wahrnehmung der Eigentumsrechte des Staats zuständigen staatlichen Stelle Orientierungshilfen an die Hand zu geben, die ihnen dabei helfen, ihre jeweiligen Aufgaben effektiv zu erfüllen.

*A. Die Regierung sollte eine Politik für staatliche Unternehmensbeteiligungen ausarbeiten und veröffentlichen, in der die mit staatlichem Unternehmenseigentum insgesamt verfolgten Ziele, die Rolle des Staats bei der Leitung und Kontrolle staatseigener Unternehmen und die Umsetzung dieser Zielsetzungen definiert werden.*

Häufig sind es die vielfältigen und gegensätzlichen Ziele staatlichen Unternehmenseigentums, die entweder in einer nur sehr passiven Ausübung der Eigentümerfunktionen oder im Gegenteil in einer zu starken Einmischung des Staats in Angelegenheiten und Entscheidungen resultieren, die eigentlich dem Unternehmen und seinen Führungsgremien überlassen bleiben sollten.

Um sich selbst klar als Unternehmenseigentümer zu positionieren, sollte der Staat seine Ziele klarstellen und nach Prioritäten gliedern. Zu diesen Zielen können die Vermeidung von Marktverzerrungen und das Streben nach Rentabilität gehören, das in Form spezifischer Zielvorgaben, z.B. für die Rendite oder die Dividendenpolitik, ausgedrückt werden kann. Bei der Festlegung der Ziele muss u.U. zwischen unterschiedlichen Interessen abgewogen werden, beispiels-

weise zwischen *Shareholder Value*, öffentlichen Dienstleistungen und Arbeitsplatzsicherheit. Der Staat sollte es daher nicht dabei belassen, seine wichtigsten Ziele als Unternehmenseigentümer zu definieren, sondern sollte zudem seine Prioritäten aufzeigen und klarstellen, wie er mit Zielkonflikten umzugehen beabsichtigt. Dabei sollte der Staat die Einmischung in betriebliche Fragen vermeiden und so die Unabhängigkeit des Board respektieren. Eine klare Eigentümerpolitik kann Situationen vermeiden helfen, in denen staatseigene Unternehmen uneingeschränkt ihre eigene Politik oder Art und Umfang ihrer gemeinschaftlichen Verpflichtungen bestimmen können.

Der Staat sollte zudem bestrebt sein, eine kohärente Eigentümerpolitik zu verfolgen und häufige Änderungen der globalen Zielsetzungen zu vermeiden. Eine klare, beständige und explizite Eigentümerpolitik sorgt bei den staatseigenen Unternehmen, beim Markt und in der Öffentlichkeit für Vorausehbarkeit und Verständnis der Ziele und des langfristigen Engagements des Staats in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigentümer.

Bei der Ausarbeitung und Aktualisierung der Politik des Staats für sein Unternehmenseigentum sollten die Regierungen gebührenden Gebrauch vom Mittel öffentlicher Konsultationen machen. Die Eigentümerpolitik und die damit verbundenen Unternehmensziele sollten in öffentlichen Dokumenten verankert sein, die von der Öffentlichkeit eingesehen werden können und den zuständigen Ministerien und Behörden, den Boards und der Geschäftsführung staatseigener Unternehmen wie auch der Legislative allgemein zur Kenntnis gebracht werden sollten.

Wichtig ist ferner, dass sich die betroffenen Amtsträger hinter diese Politik stellen und dass die Aktionärshauptversammlung, der Board und die obere Führungsebene der staatseigenen Unternehmen den erklärten Unternehmenszielen zustimmen.

***B. Die Regierung sollte sich nicht in das Tagesgeschäft staatseigener Unternehmen einmischen und ihnen völlige operative Autonomie zur Verwirklichung der gesetzten Ziele lassen.***

Die wichtigsten Instrumente, die es dem Staat ermöglichen, als aktiver und sachkundiger Unternehmenseigentümer aufzutreten, sind eine klare und beständige Strategie für das staatliche Unternehmenseigentum, ein methodisches Verfahren für den Vorschlag der Board-Mitglieder und eine effektive Ausübung der bestehenden Eigentumsrechte. Jegliche Einmischung in das Tagesgeschäft staatseigener Unternehmen sollte vermieden werden.

Die Weisungsbefugnis des Eigentums- bzw. Koordinierungsträgers gegenüber einem staatseigenen Unternehmen bzw. dessen Board sollte sich auf strategische Fragen und Orientierungen beschränken. Dabei sollte der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht und genau festgelegt werden, in welchen Bereichen und bei welchen Arten von Entscheidungen der Eigentums- bzw. Koordinierungsträger befugt ist, Weisungen zu erteilen.

Dementsprechend sollten auch der Möglichkeit aller anderen staatlichen Stellen zur Einmischung in das Tagesgeschäft staatseigener Unternehmen strenge Grenzen gesetzt werden.

***C. Der Staat sollte die Boards staatseigener Unternehmen ihre Aufgaben wahrnehmen lassen und deren Unabhängigkeit respektieren.***

Bei Vorschlag und Wahl der Board-Mitglieder sollte der Eigentümer vor allem beachten, dass die Boards staatseigener Unternehmen in der Lage sein müssen, ihre Aufgaben professionell und unabhängig wahrzunehmen. Wie auch in den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance ausgeführt, ist es wichtig, dass die einzelnen Board-Mitglieder bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten nicht als Vertreter verschiedener Interessengruppen handeln. Das Gebot der Unabhängigkeit verlangt, dass sämtliche Board-Mitglieder ihren Pflichten allen Aktionären gegenüber mit der gleichen Unparteilichkeit nachkommen. Das bedeutet, dass sich die Mitglieder des Board bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten – außer dies sei effektiv mit der Unternehmenssatzung bzw. den erklärten Zielen des Unternehmens zu vereinbaren – von keinerlei politischen Interessen leiten lassen sollten.

Wenn der Staat eine Mehrheitsbeteiligung besitzt, befindet er sich in der einmaligen Lage, die Board-Mitglieder ohne Zustimmung der anderen Aktionäre vorschlagen und wählen zu können. Dieses legitime Recht geht mit einem hohen Maß an Verantwortung für Identifizierung, Vorschlag und Wahl der Board-Mitglieder einher. Um die Gefahr von Interessenkonflikten so gering wie möglich zu halten, sollte der Eigentümer vermeiden, zu viele Sitze im Board mit Angehörigen der öffentlichen Verwaltung zu besetzen. Dies gilt insbesondere für nur in Teilbesitz des Staats befindliche Unternehmen oder in wettbewerbs-offenen Branchen tätige SEU. Einige Länder haben beschlossen, davon abzusehen, Mitarbeiter des Eigentümers oder sonstige Mitglieder der öffentlichen Verwaltung in die Boards staatseigener Unternehmen zu benennen bzw. zu wählen. Dahinter steht die klare Absicht, der Regierung die Möglichkeit zu nehmen, direkt in die Geschäfte oder die Leitung staatseigener Unternehmen einzugreifen, und die Haftung des Staats für Entscheidungen der Boards staatseigener Unternehmen zu begrenzen.

Mitarbeiter des Eigentümers, Fachkräfte anderer Teile der Verwaltung oder Vertreter politischer Parteien sollten nur dann in die Boards staatseigener Unternehmen berufen werden, wenn sie das von allen Board-Mitgliedern geforderte Qualifikationsniveau mitbringen und nicht als Vektor einer unzulässigen politischen Einflussnahme fungieren. Sie sollten dieselben Pflichten und Aufgaben haben wie die anderen Board-Mitglieder und im Interesse des Unternehmens und all seiner Aktionäre handeln. Ausschlussbedingungen und Situationen möglicher Interessenkonflikte sollten genau evaluiert werden, und es sollte eine Anleitung zur Handhabung und Bewältigung derartiger Situationen geben. Die betreffenden Personen dürfen sich weder effektiv noch potenziell in zu heftigen Interessenkonflikten befinden. Das bedeutet insbesondere, dass sie weder an Regulierungsentscheidungen beteiligt sein sollten, die sich auf das jeweilige staatseigene Unternehmen auswirken, noch besonderen Pflichten oder Einschränkungen unterliegen.

kungen unterliegen dürfen, die sie daran hindern könnten, im Interesse des Unternehmens zu handeln. Generell sollten sämtliche einzelne Board-Mitglieder betreffende potenzielle Interessenkonflikte dem Board mitgeteilt werden, der sie dann offen legen und dabei erläutern sollte, wie in diesen Fällen vorgegangen wird.

Sind staatliche Amtsträger in den Boards staatseigener Unternehmen vertreten, so ist es ganz besonders notwendig, deren persönliche Haftung und die jeweilige Haftung des Staats zu klären. Die betreffenden staatlichen Amtsträger sollten jede etwaige persönliche Beteiligung am staatseigenen Unternehmen offen legen und sich an die einschlägigen Bestimmungen über Insiderhandel halten. Der Eigentümer sollte für seine Mitarbeiter und andere Regierungsvertreter in den Boards staatseigener Unternehmen Leitlinien oder Verhaltenskodizes ausarbeiten. Diese Leitlinien oder Verhaltenskodizes sollten auch Angaben darüber enthalten, wie von diesen Board-Mitgliedern an den Staat weitergeleitete vertrauliche Informationen zu behandeln sind.

Allgemeinere politische Ziele betreffende Weisungen sollten nicht unmittelbar von den Board-Mitgliedern durchgesetzt werden, sondern über den Koordinierungs- bzw. Eigentümer laufen und als Unternehmensziele ausgedrückt werden. Die Boards staatseigener Unternehmen sollten nicht auf politische Signale reagieren, solange sie nicht vom Parlament dazu ermächtigt werden oder dies im Wege spezifischer Verfahren genehmigt wurde.

***D. Die Zuständigkeit für die Ausübung der Eigentumsrechte sollte innerhalb der staatlichen Verwaltung klar identifiziert werden. Dies kann durch die Einrichtung einer Koordinierungsstelle oder besser noch die Zentralisierung der Eigentümerfunktion erleichtert werden.***

Es ist äußerst wichtig, dass die Eigentümerfunktion innerhalb der staatlichen Verwaltung klar identifiziert ist, sei sie nun in einem zentralen Ministerium, wie dem Finanz- oder Wirtschaftsministerium, einer gesonderten Verwaltungseinheit oder einem Fachministerium angesiedelt.

Um eine klare Identifizierung der Eigentümerfunktion zu gewährleisten, kann diese in einer einzigen Stelle zentralisiert werden, welche entweder unabhängig sein oder der Aufsicht eines Ministeriums unterstehen kann. Dies würde zur Klärung der Eigentumpolitik und ihrer Orientierung beitragen und auch eine konsequentere Umsetzung dieser Politik gewährleisten. Die Zentralisierung der Eigentümerfunktion würde zudem die Stärkung und Zusammenlegung der einschlägigen Kompetenzen durch Einrichtung von „Expertenpools“ für bestimmte Schlüsselfragen wie Rechnungslegung oder Bestellung der Board-Mitglieder gestatten. Auf diese Weise können von der Zentralisierung starke Impulse für die Entwicklung einer Gesamtrechnungslegung für staatliches Unternehmenseigentum ausgehen. Außerdem kann die Zentralisierung ein wirksames Instrument sein, um die Ausübung der Eigentümerfunktion, wie in Leitsatz I.A. empfohlen, klar von den sonstigen Aktivitäten des Staats, wie insbesondere Marktregulierung und Industriepolitik, zu trennen.

Wenn die Eigentümerfunktion nicht zentralisiert ist, sollte zumindest eine starke Koordinierungsstelle für die verschiedenen betroffenen Verwaltungseinheiten eingerichtet werden. Auf diese Weise kann dafür gesorgt werden, dass jedes staatseigene Unternehmen einen klaren Auftrag hat und in Bezug auf strategische Orientierungen oder Berichtsaufgaben kohärente Anweisungen erhält. Der Koordinierungsträger wäre dafür zuständig, die Aktionen und Maßnahmen zu harmonisieren und zu koordinieren, die von den verschiedenen Ministerialressorts, bei denen die Eigentümerfunktionen angesiedelt sind, ergriffen werden. Darüber hinaus sollte dem Koordinierungsträger die Festlegung einer allgemeinen Politik für staatliches Unternehmenseigentum, die Ausarbeitung spezifischer Leitlinien und die Vereinheitlichung der Verfahren der verschiedenen Ministerien obliegen.

Die Zentralisierung der Eigentümerfunktion in einer einzigen Stelle dürfte vor allem für staatseigene Unternehmen wichtig sein, die in wettbewerbsoffenen Sektoren tätig sind, wohingegen sie für SEU, die hauptsächlich Ziele der öffentlichen Politik verfolgen, nicht unbedingt angebracht ist. Letztere sind auch nicht die Hauptadressaten dieser Leitsätze, und in ihrem Fall sind wohl die Fachministerien nach wie vor die am besten positionierten und kompetentesten Stellen zur Ausübung der Eigentumsrechte, die sich nicht selten mit den Zielen der öffentlichen Politik decken.

Wird eine Zentralisierung der Eigentümerfunktion in Erwägung gezogen, sollte dies nicht zur Entstehung einer neuen, mit zu großer Macht ausgestatteten Verwaltungsstruktur führen.

Selbst wenn die Eigentümerfunktion nicht von einer einzigen Stelle ausgeübt werden kann, könnten doch gleichwohl einige wichtige Funktionen zentralisiert werden, um spezifisches Fachwissen zu nutzen und die Unabhängigkeit von einzelnen Fachministerien zu gewährleisten. Die Auswahl der Board-Mitglieder ist beispielsweise ein Bereich, in dem eine solche Teilzentralisierung sinnvoll sein kann.

Die vorerwähnte klare Identifizierung der Eigentümerfunktion sollte, je nachdem ob das Unternehmen auf zentralstaatlicher, regionaler oder subregionaler Ebene angesiedelt ist, auf jeder staatlichen Ebene angestrebt werden. Die Leitsätze geben keine Anweisungen hinsichtlich der für die Verwaltung der Unternehmen in einem Staat oder einer Föderation geeigneten Ebene. Sie weisen lediglich darauf hin, dass es unabhängig von der jeweiligen Regierungsebene besser ist, die Eigentümerfunktion bei einem einzigen Träger zu zentralisieren bzw. zu koordinieren. Falls sich die Eigentumsrechte auf verschiedene staatliche Ebenen verteilen, sollte darüber hinaus eine Harmonisierung der Eigentümerpraktiken angestrebt werden. Die Zentralisierung der Eigentümerfunktion impliziert keine Zentralisierung des juristischen Eigentums.

***E. Der Koordinierungs- oder Eigentumsträger sollte den repräsentativen Organen, wie z.B. dem Parlament gegenüber, Rechenschaft schuldig sein und klar definierte Beziehungen zu den einschlägigen öffentlichen Stellen, darunter den obersten staatlichen Rechnungsprüfungsinstanzen, unterhalten.***

Die Beziehungen, die der Koordinierungs- bzw. Eigentümer zu anderen staatlichen Stellen unterhält, sollten klar definiert sein. Eine Reihe staatlicher Stellen, Ministerien und Verwaltungen können unterschiedliche Funktionen im Hinblick auf ein und dasselbe staatseigene Unternehmen ausüben. Zur Festigung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Methoden des Staats bei der Verwaltung seines Unternehmenseigentums ist es wichtig, dass diese verschiedenen Rollen geklärt und der Öffentlichkeit erläutert werden.

Der Eigentümer sollte insbesondere die Zusammenarbeit und den ständigen Dialog mit den obersten staatlichen Rechnungsprüfungsinstanzen sichern, die für die Prüfung der staatseigenen Unternehmen zuständig sind. Er sollte die Arbeit dieser Instanzen unterstützen und auf die Ergebnisse der Prüfung mit geeigneten Maßnahmen reagieren, wobei er sich an die INTOSAI-Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle halten sollte.

Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer sollte auch eindeutig die Verantwortung für die Art und Weise tragen, in der er seine Eigentümerfunktion ausübt. Dabei sollte er direkt oder indirekt den Organen gegenüber rechenschaftspflichtig sein, die, wie z.B. das Parlament, die Interessen der Öffentlichkeit vertreten. Seine Rechenschaftspflicht gegenüber der Legislative sollte, ebenso wie die der staatseigenen Unternehmen selbst, klar definiert sein, wobei letztere nicht durch zwischengeschaltete Berichtsbeziehungen verwässert werden darf.

Die Rechenschaftspflicht sollte sich nicht nur darauf beschränken, sicherzustellen, dass die Ausübung der Eigentumsrechte nicht mit den Prärogativen der Legislative im Bereich der Haushaltspolitik in Konflikt gerät. Der Eigentümer sollte über seine Ergebnisse bei der Ausübung der staatlichen Eigentumsrechte und der Verwirklichung der diesbezüglichen staatlichen Ziele Bericht erstatten. Er sollte der Öffentlichkeit und deren Vertretern verlässliche quantitative Informationen darüber liefern, wie die staatseigenen Unternehmen im Interesse ihrer Eigentümer verwaltet werden. Zur Aufrechterhaltung des Dialogs zwischen dem Koordinierungs- bzw. Eigentümer und der Legislative können besondere Mechanismen wie Ad-hoc- oder ständige Ausschüsse eingerichtet werden. Im Falle parlamentarischer Anhörungen sollten vertrauliche Angelegenheiten im Wege besonderer Verfahren, wie vertrauliche Sitzungen oder Sitzungen hinter verschlossenen Türen, behandelt werden. In Bezug auf Form, Häufigkeit und Inhalt dieses Dialogs, der generell als ein sinnvolles Verfahren angesehen wird, können je nach der verfassungsrechtlichen Struktur und den Traditionen und Aufgaben der Parlamente Unterschiede bestehen.

Die Rechenschaftspflicht darf die Autonomie des Koordinierungs- bzw. Eigentümers bei der Erfüllung seiner Aufgaben nicht ungebührlich behindern. Beispielsweise sollte die Zahl der Fälle, in denen der Koordinierungs- bzw. Eigentümer die Ex-ante-Zustimmung der Legislative benötigt, begrenzt bleiben und sich auf wesentliche Veränderungen der staatlichen Eigentums politik insgesamt bzw. des Umfangs des Staatssektors und wesentliche Transaktionen (Investitionen und Veräußerungen) beschränken.

Generell sollte der Eigentümer gegenüber dem zuständigen Ministerium über ein gewisses Maß an Flexibilität verfügen, was seine organisatorischen Methoden und seine Entscheidungsfindung in Bezug auf Verfahrensfragen anbelangt. Dem Eigentümer könnte auch ein gewisses Maß an budgetärer Autonomie eingeräumt werden, damit er im Hinblick auf Einstellung, Vergütung und Bindung von Mitarbeitern mit dem erforderlichen Fachwissen, insbesondere aus dem privaten Sektor, über eine gewisse Flexibilität verfügt.

***F. Der Staat als aktiver Unternehmenseigner sollte seine Eigentumsrechte entsprechend der Rechtsform des jeweiligen Unternehmens ausüben.***

Um keinem der beiden Extreme – unzulässige politische Einmischung oder Passivität des Staats als Eigentümer – zu verfallen, ist es wichtig, dass der Koordinierungs- bzw. Eigentümer sein Hauptaugenmerk auf die wirksame Ausübung der Eigentumsrechte richtet. Wenn er einen wesentlichen Einfluss auf das Unternehmen ausüben kann, sollte sich der Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigentümer in der Regel genauso verhalten wie jeder andere Großaktionär in einer solchen Situation; hält er eine Minderheitsbeteiligung, sollte er als sachkundiger und aktiver Aktionär auftreten. Es wäre gut, wenn er seine Rechte so ausübt, dass sein Eigentum geschützt und dessen Wert optimiert wird.

Vier grundlegende Rechte der Aktionäre gemäß den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance sind: *a)* Teilnahme an und Ausübung des Stimmrechts bei den Hauptversammlungen, *b)* rechtzeitige und regelmäßige Offenlegung relevanter, hinreichender Informationen über das Unternehmen, *c)* Wahl und Absetzung von Board-Mitgliedern und *d)* Billigung außerordentlicher Transaktionen. Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer sollte diese Rechte in vollem Umfang und mit Bedacht wahrnehmen, weil er auf diese Weise den nötigen Einfluss auf die staatseigenen Unternehmen ausüben kann, ohne dabei in deren Tagesgeschäft einzugreifen. Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Corporate Governance und der Aufsicht über die staatseigenen Unternehmen hängen in hohem Maße davon ab, dass der Eigentümer sachkundig von seinen Eigentumsrechten Gebrauch macht und seine Eigentümerfunktionen in den staatseigenen Unternehmen effektiv ausübt.

Der Eigentümer muss ganz spezifische Kompetenzen besitzen und sollte über Fachkräfte mit Qualifikationen im juristischen, finanziellen, wirtschaftlichen und Managementbereich verfügen, die Erfahrung in der Wahrnehmung treuhänderischer Aufgaben haben. Diese Fachkräfte müssen eine klare Vorstellung von den Aufgaben und Pflichten haben, die sie als öffentliche Bedienstete gegenüber den staatseigenen Unternehmen zu erfüllen haben. Darüber hinaus sollte der Eigentümer über Mitarbeiter mit Kompetenzen in Bezug auf die spezifischen Verpflichtungen verfügen, die einige der seiner Aufsicht unterstehenden SEU als öffentliche Dienstleistungserbringer zu erfüllen haben. Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer sollte ferner auch die Möglichkeit haben, externe Beratung in Anspruch zu nehmen und externen Anbietern gewisse Aspekte seiner Eigentümerfunktion zu übertragen, damit er besser in der Lage ist, die Eigentumsrechte des Staats wahrzunehmen. Soweit er dies für notwendig

und angemessen erachtet, könnte er beispielsweise Experten mit der Durchführung von Evaluierungen, aktiven Monitoring-Aufgaben oder der Ausübung von Vollmachtstimmrechten betrauen.

*Seine Hauptaufgaben sind:*

**1. Sicherstellung seiner Vertretung bei Aktionärshauptversammlungen und Ausübung der an die Unternehmensanteile des Staats geknüpften Stimmrechte.**

Der Staat sollte in seiner Eigenschaft als Eigentümer seinen treuhänderischen Pflichten nachkommen, indem er seine Stimmrechte ausübt bzw. deren Nichtausübung zumindest begründet. Er sollte nicht in eine Situation geraten, in der er es unterlassen hat, auf Vorschläge zu reagieren, die der Aktionärshauptversammlung staatseigener Unternehmen unterbreitet wurden.

Damit der Staat seine Meinung zu Fragen äußern kann, die der Aktionärshauptversammlung zur Abstimmung unterbreitet wurden, muss der Koordinierungs- bzw. Eigentümsträger intern die erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen treffen, um eine sachlich fundierte Stellungnahme zu diesen Punkten abgeben und diese den Boards staatseigener Unternehmen auf der Aktionärshauptversammlung darlegen zu können.

Es ist wichtig, durch geeignete Vorkehrungen dafür zu sorgen, dass der Staat bei den Aktionärshauptversammlungen vertreten ist. Dies könnte z.B. gewährleistet werden, indem klar festgelegt wird, dass der Koordinierungs- bzw. Eigentümsträger als Vertreter des Staats in Bezug auf dessen Kapitalbeteiligung auftritt.

**2. Schaffung klar strukturierter und transparenter Verfahren für die Bestellung von Board-Mitgliedern in Unternehmen, die voll oder mehrheitlich Staatseigentum sind, und aktive Mitwirkung bei der Bestellung sämtlicher SEU-Boards.**

Der Koordinierungs- bzw. Eigentümsträger sollte sicherstellen, dass den staatseigenen Unternehmen effiziente, gut funktionierende, professionelle Boards vorstehen, die die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Qualifikationsstruktur aufweisen. Voraussetzung hierfür ist die Schaffung eines genau strukturierten Vorschlagsverfahrens für die Board-Mitglieder und die aktive Mitwirkung an diesem Verfahren. Erleichtert wird dieser Prozess, wenn dem Eigentümsträger die Alleinverantwortung für die Organisation der Mitwirkung des Staats am Vorschlagsverfahren übertragen wird.

Die Verfahren zur Bestellung der Board-Mitglieder staatseigener Unternehmen sollten transparent und klar strukturiert sein und auf einer Beurteilung der erforderlichen Kombination von Qualifikationen, Kompetenzen und Erfahrungen beruhen. Die Kriterien in Bezug auf Kompetenzen und Erfahrung sollten einerseits von einer Evaluierung des bisherigen Board und andererseits den in der langfristigen Strategie des Unternehmens verkörperten Anforderungen abgeleitet werden. Dabei sollte aber auch die Rolle der Arbeitnehmervertretung im Board berücksichtigt werden, falls eine solche gesetzlich vorgeschrieben ist oder einvernehmlich beschlossen wurde. Ein Verfahren zur Bestellung der Board-

Mitglieder, das sich auf explizite Kompetenzanforderungen und -evaluierungen stützt, dürfte zur Bildung professionellerer, verantwortungsbewussterer und stärker geschäftsorientierter Boards führen.

Wenn der Staat nicht der alleinige Eigentümer ist, sollte sich der Koordinierungs- bzw. Eigentümsträger im Vorfeld der Aktionärshauptversammlung mit den anderen Aktionären beraten. Die Boards staatseigener Unternehmen sollten auch die Möglichkeit haben, dem Eigentümsträger Empfehlungen je nach den festgelegten Profilen, den Qualifikationsanforderungen an die Board-Mitglieder und den Evaluierungen der Board-Mitglieder zu unterbreiten. Hier könnte sich die Einrichtung von Nominierungsausschüssen als sinnvoll erweisen, weil dies eine zielgerichtete Suche nach geeigneten Kandidaten erleichtern und zur besseren Strukturierung des Bestellungsverfahrens beitragen könnte. In einigen Ländern gilt es auch als empfehlenswerte Praxis, einen Fachausschuss oder „öffentlichen Rat“ einzurichten, der die Aufsicht über die Bestellung der Board-Mitglieder staatseigener Unternehmen führt. Auch wenn derartige Gremien nur Empfehlungsbefugnisse haben, können sie in der Praxis doch starken Einfluss auf die Stärkung der Unabhängigkeit und Professionalität der Boards staatseigener Unternehmen ausüben. Die Namen der vorgeschlagenen Kandidaten sollten vor der Aktionärshauptversammlung zusammen mit sachdienlichen Informationen zu ihrem beruflichen Hintergrund und ihren fachlichen Kompetenzen bekannt gegeben werden.

Sinnvoll kann für die Eigentümsträger auch die Einrichtung einer Datenbank mit den Namen qualifizierter Kandidaten sein, die in einem offenen, wettbewerblichen Verfahren ermittelt wurden. Weitere Möglichkeiten, die Suche nach geeigneten Kandidaten zu verbessern, sind die Einschaltung professioneller Personalvermittlungen oder die Durchführung internationaler Stellenausschreibungen. Durch solche Verfahren könnte das Reservoir an qualifizierten Kandidaten für einen Sitz im Board staatseigener Unternehmen vergrößert werden, insbesondere was im privaten Sektor erworbene Fachkenntnisse und internationale Erfahrung anbelangt. Außerdem könnte dadurch eine stärkere Diversifizierung der Board-Mitglieder, auch in Bezug auf das Verhältnis Männer/Frauen, gefördert werden.

### **3. Einrichtung von Berichtssystemen, die eine regelmäßige Beobachtung und Evaluierung der Ergebnisse staatseigener Unternehmen gestatten.**

Damit der Koordinierungs- bzw. Eigentümsträger sachlich fundierte Entscheidungen in wichtigen Unternehmensfragen treffen kann, sollte sichergestellt werden, dass er alle erforderlichen sachdienlichen Informationen rechtzeitig erhält. Ferner sollten Vorkehrungen getroffen werden, die eine kontinuierliche Beobachtung von Tätigkeit und Leistungen staatseigener Unternehmen ermöglichen.

Der Koordinierungs- bzw. Eigentümsträger sollte sicherstellen, dass für alle staatseigenen Unternehmen geeignete externe Rechnungslegungssysteme vorhanden sind. Diese Systeme sollten dem Koordinierungs- bzw. Eigentümsträger ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Unternehmen vermitteln und es ihm so gestatten, rechtzeitig zu reagieren und selektiv einzugreifen.

Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer sollte geeignete Vorkehrungen treffen und angemessene Bewertungsmethoden wählen, um die Ergebnisse staatseigener Unternehmen im Verhältnis zu den gesetzten Zielen zu überwachen. Diesbezüglich könnte es hilfreich sein, ein systematisches Benchmarking-Verfahren zum Vergleich der Ergebnisse der staatseigenen Unternehmen mit denen anderer privater oder öffentlicher Unternehmen im In- und Ausland zu entwickeln. Dieses Benchmarking sollte sich auf die Produktivität sowie die Effizienz des Arbeits-, Aktiva- und Kapitaleinsatzes beziehen. Besonders wichtig ist ein solches Benchmarking für staatseigene Unternehmen, die in nicht wettbewerbsbestimmten Sektoren tätig sind. Es würde diesen Unternehmen, dem Koordinierungs- bzw. Eigentümer sowie der Öffentlichkeit dabei helfen, sich ein besseres Bild von der Unternehmensperformance zu machen und deren Entwicklung bewusst zu verfolgen.

Ein effektives Monitoring der Performance staatseigener Unternehmen wird auch dann erleichtert, wenn der Koordinierungs- bzw. Eigentümer über geeignete Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungskompetenzen verfügt, um die erforderliche Kommunikation mit den betreffenden Ansprechpartnern, seien es die Finanzabteilungen der staatseigenen Unternehmen, externe Abschlussprüfer oder spezifische Kontrollinstanzen des Staats, zu gewährleisten.

**4. Aufrechterhaltung eines kontinuierlichen Dialogs mit den externen Abschlussprüfern und den spezifischen Kontrollinstanzen des Staats, sofern das Rechtssystem und der Umfang der staatlichen Unternehmensbeteiligung dies gestatten.**

Je nach Gesetzeslage kann der Koordinierungs- bzw. Eigentümer berechtigt sein, externe Abschlussprüfer vorzuschlagen oder sogar zu bestellen. Bei voll in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen sollte der Koordinierungs- bzw. Eigentümer einen kontinuierlichen Dialog mit den externen Abschlussprüfern wie auch, sofern vorgesehen, mit den spezifischen Kontrollinstanzen des Staats aufrechterhalten. Dieser kontinuierliche Dialog kann in Form eines regelmäßigen Informationsaustausches, von Treffen oder auch von Ad-hoc-Diskussionen über spezifische Probleme geführt werden. Die externen Abschlussprüfer liefern dem Koordinierungs- bzw. Eigentümer eine externe, unabhängige und qualifizierte Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Unternehmen. Dieser kontinuierliche Dialog des Eigentümers mit den externen Abschlussprüfern und den staatlichen Kontrollinstanzen darf jedoch nicht die Verantwortung des Board schmälern.

Im Fall von börsennotierten oder sonstigen nur in Teilbesitz des Staats befindlichen Unternehmen muss der Koordinierungs- bzw. Eigentümer die Rechte und das Prinzip der Gleichbehandlung der Minderheitsaktionäre respektieren. Der Dialog mit den externen Abschlussprüfern darf nicht dazu führen, dass der Koordinierungs- bzw. Eigentümer bevorzugten Zugang zu Informationen erhält, wobei auch die geltenden Regeln in Bezug auf Vorzugs- und vertrauliche Informationen beachtet werden müssen.

**5. Sicherstellung von Vergütungssystemen für die Board-Mitglieder staatseigener Unternehmen, die den langfristigen Interessen der Unternehmen dienen und der Anwerbung und Motivierung qualifizierter Fachkräfte förderlich sind.**

Es besteht ein starker Trend zur Annäherung des Vergütungsniveaus von Board-Mitgliedern staatseigener Unternehmen an die im privaten Sektor geltenden Kriterien. Gemessen an den Anforderungen in Bezug auf Qualifikation und Erfahrung sowie am Umfang der Verantwortung liegen die Vergütungen jedoch in den meisten OECD-Ländern immer noch weit unter dem marktüblichen Niveau.

## *Anmerkungen zu Kapitel III*

### **Gleichbehandlung der Aktionäre**

***Der Staat und die staatseigenen Unternehmen sollten die Rechte aller Aktionäre anerkennen und in Einklang mit den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance sicherstellen, dass alle Aktionäre gleich behandelt werden und gleichberechtigten Zugang zu Unternehmensinformationen haben.***

Es liegt im Interesse des Staats, die Gleichbehandlung der Minderheitsaktionäre in allen Unternehmen, an denen er beteiligt ist, zu gewährleisten, da der diesbezügliche Ruf des Staats Einfluss auf seine Fähigkeit, externe Finanzmittel zu mobilisieren, wie auch auf die Unternehmensbewertung hat. Er sollte daher sicherstellen, dass ihm die anderen Aktionäre nicht untransparentes und unfaires Verhalten vorwerfen können. Der Staat sollte sich im Gegenteil exemplarisch verhalten und sich bei der Behandlung der Minderheitsaktionäre an den jeweils besten Praktiken orientieren.

***A. Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer und die staatseigenen Unternehmen sollten gewährleisten, dass alle Aktionäre gleich behandelt werden.***

Wann immer sich ein Teil des Kapitals eines staatseigenen Unternehmens in Händen privater Aktionäre befindet, seien es institutionelle Anleger oder Privatpersonen, sollte der Staat deren Rechte anerkennen. Es liegt im Interesse des Koordinierungs- bzw. Eigentümers ebenso wie der staatseigenen Unternehmen selbst, sich in Bezug auf die Rechte der Minderheitsaktionäre an die OECD-Grundsätze der Corporate Governance zu halten. In diesen Grundsätzen heißt es: „*Minderheitsaktionäre sollten vor missbräuchlichen Aktionen geschützt werden, die von direkt oder indirekt agierenden Mehrheitsaktionären ausgehen bzw. die im Interesse dieser Mehrheitsaktionäre durchgeführt werden, und sie sollten über effektive Rechtsmittel verfügen.*“ Die Grundsätze untersagen auch Insider- und missbräuchliche Insidengeschäfte. Als Ex-ante-Instrumente für den Schutz der Minderheitsaktionäre empfehlen die Anmerkungen zu den Grundsätzen die Einführung von Bezugsrechten sowie von qualifizierten Mehrheiten für bestimmte Entscheidungen.

Als Mehrheitsaktionär ist es dem Staat vielfach möglich, in den Aktionärs-hauptversammlungen Entscheidungen ohne Zustimmung anderer Aktionäre zu treffen. Üblicherweise ist er in der Lage, über die Zusammensetzung des Board zu entscheiden. Wenn es sich bei diesen Entscheidungsbefugnissen auch um einen legitimen Anspruch handelt, der sich aus den Eigentumsrechten ergibt, ist es doch wichtig, dass der Staat seine Stellung als Mehrheitsaktionär nicht miss-

braucht, indem er z.B. Ziele verfolgt, die nicht im Interesse des Unternehmens liegen und folglich für andere Aktionäre von Nachteil sein können. Zu Missbrauch kann es durch unangemessene Geschäfte mit verbundenen Parteien, die Beeinflussung von Geschäftsentscheidungen im eigenen Interesse oder Veränderungen in der Kapitalstruktur kommen, die den Mehrheitsaktionär begünstigen. Als Vorbeugungsmaßnahmen können namentlich eine verbesserte Offenlegung, die Betonung der Loyalitätspflicht der Board-Mitglieder ebenso wie die Einführung qualifizierter Mehrheiten für bestimmte Aktionärsentscheidungen in Erwägung gezogen werden.

Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer sollte Leitlinien für die Gleichbehandlung der Minderheitsaktionäre ausarbeiten. Er sollte sicherstellen, dass sich die einzelnen staatseigenen Unternehmen und insbesondere deren Boards der Bedeutung der Beziehungen mit den Minderheitsaktionären vollauf bewusst sind und aktiv auf deren Verbesserung hinarbeiten.

In den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance heißt es: *„Besonders groß ist das Missbrauchspotenzial dort, wo es nach dem Rechtssystem zulässig ist und vom Markt akzeptiert wird, dass Mehrheitsaktionäre in einem Maße Kontrolle ausüben, das nicht dem von ihnen als Kapitaleigner getragenen Risiko entspricht, indem sie von rechtlichen Möglichkeiten zur Trennung von Kapitaleigentum und Kontrolle Gebrauch machen“*. Die Regierungen sollten daher den Einsatz von „Goldenen Aktien“ soweit wie möglich begrenzen und Absprachen zwischen Gruppen von Aktionären sowie Beteiligungsstrukturen offen legen, die zur Folge haben, dass manche Aktionäre ein im Vergleich zu ihrem Aktienbesitz unverhältnismäßig hohes Maß an Einfluss auf die betreffenden Unternehmen ausüben können.

***B. Staatseigene Unternehmen sollten allen Aktionären gegenüber ein hohes Maß an Transparenz an den Tag legen.***

Eine entscheidende Voraussetzung für den Schutz der Minderheits- und sonstigen Aktionäre ist die Sicherung eines hohen Maßes an Transparenz. Die OECD-Grundsätze der Corporate Governance *„befürworten (...) die gleichzeitige Berichterstattung an alle Aktionäre, um deren Gleichbehandlung zu gewährleisten. Bei der Pflege enger Beziehungen zu Anlegern und Marktteilnehmern müssen die Unternehmen darauf achten, dass dieses grundlegende Prinzip der Gleichbehandlung nicht verletzt wird.“*

Minderheits- und sonstige Aktionäre sollten Zugang zu allen notwendigen Informationen haben, um sachlich fundierte Anlageentscheidungen treffen zu können. Großaktionäre, einschließlich des Koordinierungs- bzw. Eigentümers, sollten die Informationen, die ihnen als beherrschenden Aktionären oder Board-Mitgliedern u.U. zur Kenntnis gebracht werden, nicht missbrauchen. In nicht börsennotierten Unternehmen sind die übrigen Aktionäre im Allgemeinen durchaus bekannt und haben häufig bevorzugten Zugang zu Informationen, weil sie z.B. Mitglieder des Board sind. Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer sollte jedoch, ganz gleich, wie gut und vollständig der Rechts- und Regulierungs-

rahmen in Bezug auf die Offenlegung von Informationen ist, sicherstellen, dass alle Unternehmen, an denen der Staat beteiligt ist, Mechanismen und Verfahren einführen, die einen leichten und gleichberechtigten Zugang aller Aktionäre zu Informationen gewährleisten.

Sämtliche Absprachen zwischen Aktionären, einschließlich Informationsvereinbarungen, die die Board-Mitglieder betreffen, sollten offen gelegt werden.

***C. Staatseigene Unternehmen sollten eine aktive Politik der Kommunikation und Konsultation mit sämtlichen Aktionären ausarbeiten.***

Staatseigene Unternehmen, einschließlich sämtlicher Unternehmen, in denen der Staat eine Minderheitsbeteiligung hält, sollten ihre Aktionäre identifizieren und sie rechtzeitig und systematisch gebührend über wesentliche Ereignisse und bevorstehende Aktionärsversammlungen informieren. Ferner sollten sie ihnen ausreichende Hintergrundinformationen zu Fragen liefern, die zur Entscheidung anstehen. Es obliegt den Boards der staatseigenen Unternehmen sicherzustellen, dass die Unternehmen ihren Verpflichtungen in Bezug auf die Information der Aktionäre nachkommen. Dabei sollten sich staatseigene Unternehmen nicht nur an die Vorgaben des bestehenden Rechts- und Regulierungsrahmens halten, sondern gegebenenfalls sogar darüber hinausgehen, wenn dies im Hinblick auf die Festigung von Glaubwürdigkeit und Vertrauen angebracht erscheint. Soweit durchführbar, kann eine aktive Beratung mit den Minderheitsaktionären zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse und der Akzeptanz besonders wichtiger Entscheidungen beitragen.

***D. Den Minderheitsaktionären sollte die Teilnahme an den Aktionärsversammlungen erleichtert werden, um ihnen die Möglichkeit zu geben, sich an grundlegenden Unternehmensentscheidungen wie der Wahl der Board-Mitglieder zu beteiligen.***

Minderheitsaktionäre zeigen sich manchmal besorgt darüber, dass Entscheidungen effektiv außerhalb der Aktionärsversammlungen oder der Board-Sitzungen getroffen werden. Dies ist in börsennotierten Unternehmen mit einem Groß- bzw. Mehrheitsaktionär eine berechtigte Sorge, kann aber auch in Unternehmen, an deren Kapital der Staat eine Mehrheitsbeteiligung hält, ein Problem sein. Hier könnte es sich für den Staat in seiner Eigenschaft als Eigentümer empfehlen, den Minderheitsaktionären die Versicherung zu geben, dass ihre Interessen berücksichtigt werden.

Wie in den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance unterstrichen, gehört das Recht zur Teilnahme an den Hauptversammlungen zu den Grundrechten der Aktionäre. Um die Minderheitsaktionäre dazu zu bewegen, aktiv an den Aktionärshauptversammlungen staatseigener Unternehmen teilzunehmen, und um ihnen die Ausübung ihrer Rechte zu erleichtern, könnten staatseigene Unternehmen besondere Vorkehrungen in Anlehnung an die in den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance für börsennotierte Unternehmen formulierten Empfehlungen treffen. Dazu könnten die Einführung qualifizierter Mehrheiten für bestimmte Aktionärsentscheidungen sowie, falls dies unter den jewei-

ligen Umständen sinnvoll erscheint, die Möglichkeit besonderer Abstimmungsregeln, wie z.B. kumulierter Stimmrechte, gehören. Zusätzlich sollten Maßnahmen zur Erleichterung der Stimmabgabe in Abwesenheit ergriffen oder kostenreduzierende elektronische Abstimmungsverfahren entwickelt werden. Darüber hinaus könnte auch die Teilnahme von Belegschaftsaktionären, z.B. durch Sammlung von Stimmrechtsvollmachten, erleichtert werden.

Wichtig ist, dass sämtliche Sondervorkehrungen für den Schutz der Minderheitsaktionäre sorgfältig abgewogen werden. Derartige Vorkehrungen sollten allen Minderheitsaktionären zugute kommen und dem Prinzip der Gleichbehandlung in keiner Weise entgegenstehen. Sie sollten weder den Staat als Mehrheitsaktionär bei der Ausübung seines rechtmäßigen Einflusses auf die Entscheidungsfindung behindern noch den Minderheitsaktionären gestatten, den Entscheidungsprozess aufzuhalten.

## *Anmerkungen zu Kapitel IV*

### **Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder)**

*Die Politik für staatliches Unternehmenseigentum sollte der Verantwortung staatseigener Unternehmen gegenüber den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholdern) in vollem Umfang Rechnung tragen und verlangen, dass diese Unternehmen über ihre Beziehungen zu den Stakeholdern Bericht erstatten.*

In einigen OECD-Ländern sichern Rechtsform, Regulierungen oder Vereinbarungen bzw. Verträge bestimmten Unternehmensbeteiligten besondere Rechte in staatseigenen Unternehmen zu. Manche staatseigene Unternehmen können sogar durch besondere Governance-Strukturen gekennzeichnet sein, was die Rechte der Stakeholder betrifft, vor allem die Vertretung der Arbeitnehmer im Board oder sonstige den Arbeitnehmervertretern und Verbraucherverbänden eingeräumte Rechte zur Teilnahme an Konsultationen/Entscheidungen z.B. im Rahmen von Fachbeiräten.

Die staatseigenen Unternehmen sollten der Bedeutung Rechnung tragen, die den Beziehungen zu den Stakeholdern für den Aufbau bestandsfähiger, finanziell tragfähiger Unternehmen zukommt. Für staatseigene Unternehmen sind die Beziehungen zu den Stakeholdern insofern besonders wichtig, als sie eine entscheidende Rolle für die Erfüllung etwaiger Verpflichtungen gemeinnütziger Art spielen können und weil SEU in einigen Infrastruktursektoren einen wesentlichen Einfluss auf das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial wie auch auf die jeweiligen Gemeinwesen ausüben können. Zudem berücksichtigen einige Anleger bei ihren Investitionsentscheidungen zunehmend auch Fragen der Stakeholder-Beziehungen und interessieren sich für das damit verbundene potenzielle Prozessrisiko. Daher ist es wichtig, dass sich die Koordinierungs- bzw. Eigentümsträger und die staatseigenen Unternehmen der Wirkung bewusst sind, die eine aktive Stakeholder-Politik auf die langfristige strategische Zielsetzung und das Ansehen der Unternehmen ausüben kann. Sie sollten daher eine klare Stakeholder-Politik ausarbeiten und diese angemessen offen legen.

Der Staat sollte staatseigene Unternehmen jedoch nicht zur Verfolgung von Zielen einsetzen, die sich von denen des privaten Sektors unterscheiden, es sei denn, hierfür sei eine entsprechende Vergütung vorgesehen. Alle Sonderrechte oder Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung, die Stakeholdern eingeräumt werden, sollten explizit festgelegt sein. Gleich, welche

Rechte das Gesetz den Stakeholdern einräumt oder welche besonderen Verpflichtungen staatseigenen Unternehmen diesbezüglich zur Auflage gemacht werden, sollten die Entscheidungsbefugnisse der Unternehmensorgane, namentlich der Aktionärshauptversammlung und des Board, unangetastet bleiben.

**A. Die Regierungen, der Koordinierungs- bzw. Eigentümsträger und die staatseigenen Unternehmen selbst sollten die gesetzlich verankerten oder einvernehmlich festgelegten Rechte der Unternehmensbeteiligten anerkennen und achten und sich diesbezüglich an die OECD-Grundsätze der Corporate Governance halten.**

Als Mehrheitsaktionär kann der Staat einen beherrschenden Einfluss auf die Unternehmensentscheidungen ausüben und in der Lage sein, Entscheidungen zu treffen, die für Unternehmensbeteiligte von Nachteil sind. Daher ist es wichtig, dass Mechanismen und Verfahren zum Schutz der Rechte der Unternehmensbeteiligten geschaffen werden. Der Koordinierungs- bzw. Eigentümsträger sollte diesbezüglich eine klare Politik verfolgen. Staatseigene Unternehmen sollten die in Gesetzen, Vorschriften oder Vereinbarungen verankerten Rechte der Unternehmensbeteiligten in vollem Umfang achten. In Bezug auf ihre Beziehungen zu den Unternehmensbeteiligten sollten sie sich genauso verhalten wie börsennotierte Unternehmen des privaten Sektors und sich an den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance orientieren.

Die Umsetzung der OECD-Grundsätze der Corporate Governance beinhaltet die gebührende Anerkennung des Beitrags der verschiedenen Unternehmensbeteiligten und begünstigt eine aktive, wohlstandsmehrende Zusammenarbeit mit ihnen. Zu diesem Zweck sollten SEU sicherstellen, dass die Unternehmensbeteiligten zeitnah und regelmäßig Zugang zu relevanten, hinreichenden und verlässlichen Informationen haben, um ihre Rechte wahrnehmen zu können. Bei Verletzung ihrer Rechte sollten sie Rechtsmittel einlegen können. Die Arbeitnehmer sollten ferner die Möglichkeit haben, ihre Befürchtungen über rechtswidrige oder unethische Praktiken dem Board gegenüber frei zu äußern, ohne dass dies ihre Rechte gefährdet.

Die Entwicklung performancesteigernder Mechanismen der Arbeitnehmerbeteiligung sollte ermöglicht werden, wenn dies angesichts der Bedeutung, die die Beziehungen zu den Unternehmensbeteiligten für einige SEU haben, als sinnvoll erachtet wird. Bei der Entscheidung über die Angemessenheit und den gewünschten Ausbau solcher Mechanismen sollte der Staat jedoch sorgfältig den Schwierigkeiten Rechnung tragen, die sich zwangsläufig ergeben, wenn es darum geht, nach und nach gewachsene Ansprüche in wirkungsvolle Mechanismen zur Steigerung des Unternehmenserfolgs umzuwandeln.

**B. Große oder börsennotierte staatseigene Unternehmen sowie SEU, die wichtige im öffentlichen Interesse liegende Ziele verfolgen, sollten über ihre Beziehungen zu den Stakeholdern Bericht erstatten.**

Die Regeln guter Praxis verlangen zunehmend, dass börsennotierte Unternehmen über Fragen ihrer Beziehungen zu den Stakeholdern Bericht erstatten.

Auf diese Weise können SEU ihre Bereitschaft zu größerer Transparenz und ihr Engagement für die Zusammenarbeit mit den Unternehmensbeteiligten zum Ausdruck bringen. Das wird wiederum Vertrauen schaffen und ihr Ansehen erhöhen. Große oder börsennotierte SEU sollten daher die Anleger, die Unternehmensbeteiligten und die Öffentlichkeit insgesamt über ihre Stakeholder-Politik auf dem Laufenden halten und ihnen Informationen über deren konkrete Umsetzung liefern. Dies sollte auch für sämtliche SEU gelten, die wichtige im öffentlichen Interesse liegende Ziele verfolgen oder gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu erfüllen haben, wobei den dadurch je nach Unternehmensgröße entstehenden Kosten hinreichend Rechnung getragen werden sollte. Die Berichterstattung über die Beziehungen zu den Stakeholdern sollte auch Informationen über die Sozial- und Umweltpolitik umfassen, falls sich die Unternehmen diesbezügliche Ziele gesetzt haben. Hierbei könnten sich die Unternehmen an den Regeln der jeweils besten Praxis orientieren und die verschiedenen in den letzten Jahren ausgearbeiteten Leitlinien für die Offenlegung von Fragen der sozialen und ökologischen Verantwortung beachten.

Für die Unternehmen empfiehlt es sich u.U. auch, ihre Stakeholder-Berichte von einer unabhängigen Stelle prüfen zu lassen, um ihre Glaubwürdigkeit zu erhöhen.

Der Koordinierungs- bzw. Eigentümerträger könnte die Offenlegung in Bezug auf Fragen der Stakeholder seinerseits dadurch fördern, dass er eine klare Politik verfolgt und der Öffentlichkeit nach Möglichkeit gesammelte Informationen zu diesem Thema zur Verfügung stellt.

***C. Die Boards staatseigener Unternehmen sollten gehalten sein, Compliance-Programme in Bezug auf interne Verhaltenskodizes auszuarbeiten und umzusetzen und darüber zu informieren. Solche Verhaltenskodizes sollten sich auf die Normen des jeweiligen Landes stützen, mit etwaigen internationalen Engagements in Einklang stehen und für das Unternehmen wie auch seine Tochtergesellschaften gelten.***

In den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance wird die Anwendung hoher ethischer Standards empfohlen. Dies liegt im langfristigen Interesse aller Unternehmen, da es ihre Glaub- und Vertrauenswürdigkeit im Tagesgeschäft und im Hinblick auf ihre längerfristigen Engagements fördert. Im Fall von staatseigenen Unternehmen kann der Druck zur Abweichung von diesen hohen ethischen Standards angesichts der Interaktion zwischen geschäftlichen Interessen einerseits sowie politischen bzw. öffentlichen Interessen andererseits besonders stark sein. Außerdem kommt es gerade für staatseigene Unternehmen in besonderem Maße darauf an, hohe ethische Standards zu wahren, weil sie zuweilen einen starken prägenden Einfluss auf das allgemeine Geschäftsgebaren in ihrem Land ausüben.

Staatseigene Unternehmen und deren Führungskräfte sollten ihr Verhalten an hohen ethischen Standards ausrichten. SEU sollten interne Verhaltenskodizes ausarbeiten, mit denen sie sich dazu verpflichten, die geltenden Vorschriften

ihres Landes wie auch allgemeinere Verhaltensregeln zu beachten. Dies sollte die Verpflichtung umfassen, die von allen OECD-Mitgliedstaaten angenommenen *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, in die alle vier Grundprinzipien der *ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* Eingang gefunden haben, sowie das *OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung* einzuhalten. Der Verhaltenskodex sollte für das Unternehmen insgesamt sowie alle seine Tochtergesellschaften gelten.

Der Verhaltenskodex sollte allen Mitarbeitern klare, detaillierte Orientierungshilfen in Bezug auf das von ihnen erwartete Verhalten liefern, und darüber hinaus sollten Compliance-Programme eingerichtet werden. Es gilt als gute Praxis, die Kodizes auf partizipatorischer Basis auszuarbeiten, damit alle betroffenen Mitarbeiter und Stakeholder daran mitwirken können. Board und Unternehmensleitung sollten diese Kodizes ebenfalls voll unterstützen und umsetzen.

Der Verhaltenskodex sollte Orientierungshilfen für die öffentliche Auftragsvergabe liefern und spezifische Mechanismen zum Schutz von Unternehmensbeteiligten und insbesondere Arbeitnehmern konzipieren, mit denen diese dazu ermutigt werden, Fälle von rechtswidrigem oder unethischem Verhalten zu melden, dessen sich Führungskräfte des Unternehmens schuldig gemacht haben. Im Hinblick hierauf sollte der Eigentümer sicherstellen, dass die seiner Verantwortung unterstehenden SEU effektiv Schutzverfahren und -klauseln (*safe harbour*) für Beschwerden vorsehen, die von Arbeitnehmern, persönlich oder über deren repräsentative Gremien, bzw. von externen Beobachtern vorgebracht werden. Die Boards staatseigener Unternehmen könnten ihren Arbeitnehmern bzw. den sie vertretenden Organen die Möglichkeit einer direkten, vertraulichen Kontaktaufnahme mit einer vom Board unabhängigen Instanz bzw. einem unternehmensinternen Ombudsmann geben. Die Verhaltenskodizes sollten auch Disziplinarmaßnahmen für den Fall vorsehen, dass sich die fraglichen Anschuldigungen als unbegründet erweisen und dass diese nicht in gutem Glauben, sondern leichtfertig oder in böser Absicht vorgebracht wurden.

## *Anmerkungen zu Kapitel V*

### **Transparenz und Offenlegung**

*Staatseigene Unternehmen sollten sich in Einklang mit den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance an strenge Transparenzstandards halten.*

*A. Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer sollte ein System der regelmäßigen konsolidierten Berichterstattung über die staatseigenen Unternehmen ausarbeiten und alljährlich einen Gesamtbericht über diese Unternehmen veröffentlichen.*

Die koordinierenden bzw. zentralisierten Eigentümer sollten ein System der aggregierten Berichterstattung ausarbeiten, in der alle staatseigenen Unternehmen erfasst sind, und diese zu einem zentralen Instrument der Offenlegung gegenüber der Öffentlichkeit, dem Parlament und den Medien machen. Die Berichterstattung sollte so gestaltet sein, dass sich alle Leser ein klares Bild von den Gesamtergebnissen und der Entwicklung der staatseigenen Unternehmen machen können. Sie ist aber auch für die Koordinierungs- bzw. Eigentümer selbst von Nutzen, da sie es ihnen ermöglicht, die Leistung der staatseigenen Unternehmen besser zu analysieren und ihre eigene Politik zu klären.

Die aggregierte Berichterstattung sollte in einen jährlich vom Staat herauszugebenden Gesamtbericht münden, der sich vorrangig mit den Finanzergebnissen und dem Wert der staatseigenen Unternehmen befasst. Dabei sollten zumindest Anhaltspunkte für den Gesamtwert der staatlichen Unternehmensbeteiligungen geliefert werden. Ferner sollte der Bericht eine allgemeine Erklärung zur Eigentümerpolitik des Staats sowie Informationen über deren Umsetzung enthalten. Des Weiteren sollte er Informationen über die Organisation der Eigentümerfunktion, einen Überblick über die Entwicklung der staatseigenen Unternehmen, aggregierte Finanzdaten und Angaben zu den Veränderungen in der Zusammensetzung der Boards der SEU umfassen. Der Gesamtbericht sollte auch über die wichtigsten Finanzindikatoren informieren, wie Umsatz, Gewinn, Cashflow aus dem operativen Geschäft, Bruttoinvestitionen, Eigenkapitalrendite, Eigenkapitalquote und Dividenden. Außerdem sollte Aufschluss über die Methoden der Datenaggregation gegeben werden. Der Bericht könnte auch Einzelberichte über die wichtigsten staatseigenen Unternehmen enthalten. Wichtig ist, dass sich die Gesamtberichterstattung nicht mit den bereits bestehenden Berichtsaufgaben, z.B. in Bezug auf die jährliche Berichterstattung an das Parlament, überschneidet, sondern diese ergänzt. Manche Eigentümer werden vielleicht nur „partielle“ Gesamtberichte veröffentlichen, die sich z.B. auf die in verwandten Sektoren

tätigen SEU beziehen. Die Veröffentlichung halbjährlicher Gesamtberichte könnte schließlich dazu beitragen, die Transparenz in Bezug auf das staatliche Unternehmenseigentum weiter zu verbessern.

In einigen Ländern hat es sich für den Koordinierungs- bzw. Eigentümers-träger als sinnvoll erwiesen, eine Website einzurichten, über die die Öffentlichkeit problemlos Zugang zu den einschlägigen Informationen hat. Solche Websites können sowohl Informationen zur Organisation der Eigentümerfunktion und der allgemeinen Politik im Hinblick auf den staatlichen Unternehmensbesitz als auch zu Umfang, Entwicklung, Ergebnissen und Wert der staatlichen Unternehmen liefern.

***B. Staatseigene Unternehmen sollten leistungsfähige interne Rechnungsprüfungsverfahren entwickeln und eine interne Audit-Stelle einrichten, die direkt dem Board und dem Prüfungsausschuss bzw. dem entsprechenden Unternehmensorgan berichtet und der Aufsicht dieser Gremien unterstellt ist.***

Ebenso wie große Aktiengesellschaften müssen auch große staatseigene Unternehmen ein System der Innenrevision einrichten. „Bei der internen Revision handelt es sich um eine unabhängige und objektive Zertifizierungs- und Beratungsfunktion, der der Gedanke zu Grunde liegt, die Funktionsweise des Unternehmens durch Hinzufügung eines Mehrwerts zu verbessern. Sie unterstützt das Unternehmen bei der Verwirklichung seiner Ziele, indem sie einen systematischen und disziplinierten Ansatz zur Evaluierung und Verbesserung der Wirksamkeit des Risikomanagements sowie der Kontroll- und Corporate-Governance-Verfahren vorsieht“. Interne Prüfer sind wichtig zur Gewährleistung eines effizienten und konsequenten Offenlegungsprozesses sowie ordnungsgemäßer interner Kontrollen im weiteren Sinne. Sie sollten Verfahren für die Erfassung, Aufbereitung und Präsentation hinreichend genauer Informationen festlegen. Ferner sollten sie sicherstellen, dass diese Verfahren eingehalten werden und geeignet sind, die Qualität der vom betreffenden Unternehmen offen gelegten Informationen zu gewährleisten.

Im Interesse ihrer Unabhängigkeit und Autorität sollten die internen Prüfer im Auftrag des Board und seines Prüfungsausschusses (in einstufigen Systemen) bzw. des Aufsichtsrats (in zweistufigen Systemen) oder gegebenenfalls der *Audit Boards* tätig werden und direkt an diese Organe berichten. Interne Prüfer sollten die uneingeschränkte Möglichkeit haben, mit dem Vorsitzenden und den Mitgliedern des gesamten Board und dessen Prüfungsausschuss in Kontakt zu treten. Ihre Berichterstattung ist insofern wichtig, als sie den Board in die Lage versetzt, sich ein Bild von der effektiven Geschäftstätigkeit und den Ergebnissen des Unternehmens zu machen. Beratungen zwischen internen und externen Prüfern sollten gefördert werden. Des Weiteren wird als gute Praxis empfohlen, in den Jahresabschluss einen Bericht der internen Prüfer über die unternehmens-internen Kontrollstrukturen und Bilanzierungsverfahren aufzunehmen.

***C. Staatseigene Unternehmen, insbesondere größere, sollten unabhängigen, auf internationalen Standards beruhenden, externen Jahresabschlussprüfun-***

***gen unterzogen werden. Das Vorhandensein spezifischer staatlicher Kontrollverfahren ist kein Ersatz für eine unabhängige externe Abschlussprüfung.***

Für staatseigene Unternehmen ist eine unabhängige, externe Jahresabschlussprüfung nicht zwangsläufig Vorschrift. Häufig erklärt sich dies aus dem Vorhandensein besonderer staatlicher Audit- und Kontrollsysteme, die gelegentlich als ausreichend betrachtet werden, um die Qualität und Vollständigkeit der Rechnungslegung zu gewährleisten. Die entsprechenden Rechnungsprüfungen werden in der Regel von spezialisierten staatlichen bzw. obersten Rechnungsprüfungsbehörden durchgeführt, die u.U. sowohl die staatseigenen Unternehmen als auch den Koordinierungs- bzw. Eigentümer prüfen. Vielfach nehmen sie auch an den Sitzungen des Board teil, und häufig erstatten sie dem Parlament direkt Bericht über die Ergebnisse der staatseigenen Unternehmen. Diese spezifischen Kontrollen dienen allerdings weniger dazu, die Geschäftstätigkeit der staatseigenen Unternehmen insgesamt, als vielmehr die Verwendung der öffentlichen Ressourcen und Haushaltsmittel zu prüfen.

Zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit der gelieferten Informationen sollte der Staat verlangen, dass zumindest in allen großen SEU zusätzlich zu den speziellen staatlichen Audits externe Abschlussprüfungen gemäß internationalen Prüfungsgrundsätzen durchgeführt werden. Es sollten geeignete Verfahren für die Auswahl der externen Abschlussprüfer entwickelt werden, wobei unbedingt darauf geachtet werden muss, dass sie von der Geschäftsführung und den Großaktionären des Unternehmens, d.h. im Fall der SEU vom Staat, unabhängig sind. Außerdem sollten für die externen Abschlussprüfer die gleichen Kriterien in Bezug auf ihre Unabhängigkeit gelten wie im Fall privatwirtschaftlicher Unternehmen. Das bedeutet im Allgemeinen Beschränkungen bezüglich der Erbringung von Beratungs- und sonstigen Nichtprüfungsleistungen für die von ihnen geprüften SEU wie auch eine regelmäßige Rotation der Abschlussprüfer innerhalb des Prüfungsunternehmens oder zwischen verschiedenen Rechnungsprüfungsunternehmen.

***D. Für staatseigene Unternehmen sollten in Bezug auf die Grundsätze der Rechnungslegung und -prüfung die gleichen hohen Qualitätsanforderungen gelten wie für börsennotierte Unternehmen. Bei der Offenlegung finanzieller und nicht finanzieller Informationen sollten sich börsennotierte oder große SEU an international anerkannte Normen halten, die hohen Qualitätsanforderungen genügen.***

Im Interesse der Öffentlichkeit sollten staatseigene Unternehmen genauso transparent sein wie börsennotierte Unternehmen. Unabhängig von ihrer Rechtsform und selbst bei Nicht-Börsennotierung sollten alle SEU ihre Jahresabschlussberichte an den besten Praktiken im Bereich der Rechnungslegungs- und -prüfungsgrundsätze ausrichten.

Alle SEU sollten finanzielle und nicht finanzielle Informationen offen legen, wobei sich große und börsennotierte Unternehmen dabei an anspruchsvolle, international anerkannte Normen halten sollten. Das bedeutet, dass die Board-

Mitglieder die Jahresabschlüsse unterzeichnen und der Vorstandsvorsitzende sowie der Finanzvorstand bestätigen müssen, dass diese Berichte in allen wesentlichen Aspekten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Geschäftstätigkeit sowie der Finanzlage des Unternehmens liefern.

Soweit dies möglich ist, sollten Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt werden, um festzulegen, welche staatseigenen Unternehmen gemäß qualitativ anspruchsvollen, international anerkannten Grundsätzen geprüft werden müssen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass anspruchsvolle Offenlegungsaufgaben sowohl ein Anreiz als auch ein Instrument für Board und Geschäftsführung sind, ihre Pflichten auf professionelle Weise wahrzunehmen. Staatseigene Unternehmen unterhalb einer bestimmten Größe können von der Offenlegungspflicht befreit werden, sofern sie keine wichtigen Ziele der öffentlichen Politik verfolgen. Die Entscheidung über solche Freistellungen kann nur unter pragmatischen Gesichtspunkten getroffen werden, weshalb sie je nach Land, Wirtschaftsbereich und Umfang des Staatssektors variieren wird.

Ein hoher Offenlegungsgrad ist für staatseigene Unternehmen angebracht, die wichtige Ziele der öffentlichen Politik verfolgen. Das gilt in besonderem Maße für Unternehmen, deren Tätigkeit starke Auswirkungen auf den Staatshaushalt bzw. auf die vom Staat zu tragenden Risiken hat bzw. von denen gesellschaftliche Effekte allgemeinerer Art ausgehen können. In der EU müssen Unternehmen, die Anspruch auf staatliche Beihilfen für die Erbringung gemeinwohlorientierter Leistungen haben, für diese Aktivitäten beispielsweise gesonderte Konten führen.

***E. Staatseigene Unternehmen sollten wesentliche Informationen zu allen in den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance beschriebenen Fragen liefern und darüber hinaus auf alle Bereiche eingehen, die für den Staat in seiner Eigenschaft als Eigentümer wie auch für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind.***

In den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance sind die wichtigsten Punkte definiert, zu denen Aktiengesellschaften Informationen offen legen sollten. Staatseigene Unternehmen sollten als Mindestanforderung diese Auflagen erfüllen, bei denen es u.a. um Finanz- und Betriebsergebnisse, Vergütungspolitik, Geschäfte zwischen verbundenen Parteien sowie Corporate-Governance-Strukturen und -Praktiken geht. Sie sollten angeben, ob sie sich an einen bestimmten Corporate-Governance-Kodex halten, und gegebenenfalls präzisieren, um welchen Kodex es sich dabei handelt. In Bezug auf die Vergütung der Board-Mitglieder und der Geschäftsführung gilt die Offenlegung personenbezogener Daten als gute Praxis. Die gelieferten Informationen sollten sich auch auf Abfindungen und Altersversorgungsregeln sowie auf sämtliche besonderen Vergünstigungen oder Sachzuwendungen erstrecken, die Mitgliedern des Board gewährt werden. Nachstehend sind die Bereiche aufgeführt, in denen staatseigene Unternehmen besonders wachsam sein und sich um erhöhte Transparenz bemühen sollten.

***Beispiele für offen zu legende Informationen:***

**1. Eine klare öffentliche Erklärung zu den Unternehmenszielen und deren Verwirklichung**

Es ist wichtig, dass jedes staatseigene Unternehmen seine Gesamtziele klar darlegt. Unabhängig vom bestehenden System der Ergebniskontrolle sollten ein begrenzter Katalog grundlegender globaler Ziele identifiziert und Angaben darüber gemacht werden, wie das Unternehmen zwischen potenziell widersprüchlichen Zielen abzuwägen gedenkt.

Wenn der Staat Mehrheitsaktionär ist oder effektiv einen beherrschenden Einfluss in dem betreffenden Unternehmen ausübt, sollten die Unternehmensziele allen anderen Investoren, dem Markt und der Öffentlichkeit gegenüber klar zum Ausdruck gebracht werden. Derartige Offenlegungspflichten werden für die Führungskräfte des Unternehmens ein Anreiz sein, sich dieser Ziele selbst stärker bewusst zu werden, und könnten zugleich die Geschäftsführung in ihrer Entschlossenheit zur Verfolgung dieser Ziele bestärken. Die offen gelegten Informationen schaffen Bezugspunkte, an denen sich die Gesamtheit der Aktionäre, der Markt und die Öffentlichkeit bei der Beurteilung der verfolgten Strategie und der von der Geschäftsführung getroffenen Entscheidungen orientieren können.

SEU sollten über die Umsetzung ihrer Ziele Bericht erstatten, indem sie zentrale Leistungsindikatoren veröffentlichen. Dient ein staatseigenes Unternehmen auch Zielen der öffentlichen Politik, wie z.B. der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, so sollte es ebenfalls darüber berichten, wie diese erfüllt werden.

**2. Eigentumsstrukturen des Unternehmens und Verteilung der Stimmrechte**

Es ist wichtig, dass die Eigentumsstrukturen und die Verteilung der Stimmrechte staatseigener Unternehmen transparent sind, damit sich alle Aktionäre ein klares Bild von ihrem Anteil am Cashflow und an den Stimmrechten machen können. Ferner sollte klar sein, wer der juristische Eigentümer der staatlichen Kapitalanteile ist und wo genau die Verantwortung für die Ausübung der Eigentumsrechte des Staats liegt. Sämtliche Sonderrechte oder Vereinbarungen, die die Eigentums- oder Beherrschungsstrukturen staatseigener Unternehmen verzerren können, wie z.B. „goldene Aktien“ oder Vetorechte, sollten offen gelegt werden.

**3. Wesentliche Risikofaktoren und entsprechende Risikomanagementmaßnahmen**

Zu großen Schwierigkeiten kommt es, wenn staatseigene Unternehmen ehrgeizige Strategien verfolgen, ohne die damit verbundenen Risiken klar zu identifizieren bzw. zu evaluieren oder ordnungsgemäß über sie Bericht zu erstatten. Die Offenlegung wesentlicher Risikofaktoren ist für staatseigene Unternehmen dann besonders wichtig, wenn sie in erst kürzlich deregulierten und zunehmend internationalisierten Branchen tätig sind, wo sie sich mit einer Reihe neuer Risiken konfrontiert sehen, z.B. in Bezug auf die politische Lage, die operationellen Bedingungen oder die Wechselkurse. Ohne eine angemessene Berichterstattung

über wesentliche Risikofaktoren können die Unternehmen u.U. ein falsches Bild von ihrer Finanzlage und ihren Gesamtergebnissen vermitteln. Dies kann sich wiederum in unsachgemäßen strategischen Entscheidungen und unerwarteten finanziellen Verlusten niederschlagen.

Voraussetzung für eine angemessene Berichterstattung über Art und Umfang der an die Geschäftstätigkeit geknüpften Risiken ist ein solides internes Risikomanagementsystem zur Risikoidentifizierung, -steuerung, -kontrolle und -berichterstattung. Die SEU sollten sich bei der Offenlegung dieser Informationen an den jeweils neuesten, ständig im Wandel begriffenen Standards orientieren und auch sämtliche nicht bilanzwirksamen Aktiva und Passiva offen legen. Diese Berichterstattung sollte sich gegebenenfalls auch auf die Risikomanagementstrategien sowie die zu deren Umsetzung eingerichteten Systeme erstrecken. In der Rohstoffgewinnung tätige Unternehmen sollten gemäß den relevanten Regeln bester Praxis über ihre Reserven Bericht erstatten, da dies ein entscheidendes Element für die Beurteilung des Unternehmenswerts und -risikoprofils sein kann.

Öffentlich-private Partnerschaften sollten ebenfalls angemessen offen gelegt werden. Solche Unternehmungen sind häufig mit Risiko-, Ressourcen- und Vergütungstransfers zwischen den öffentlichen und privaten Partnern als Gegenleistung für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen oder Infrastrukturen verbunden und können folglich wesentliche neue bzw. spezifische Risiken mit sich bringen.

#### **4. Alle Arten von staatlichen Finanzhilfen, einschließlich Staatsbürgschaften, und Verpflichtungen, die vom Staat zu Gunsten des staatseigenen Unternehmens eingegangen wurden.**

Zur Vermittlung eines vollständigen und den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bilds der Finanzlage staatseigener Unternehmen müssen zwischen Staat und staatseigenen Unternehmen bestehende gegenseitige Verpflichtungen bzw. Mechanismen der finanziellen Unterstützung oder Risikoteilung angemessen offen gelegt werden. Diese Informationen sollten Einzelheiten über etwaige an das Unternehmen gezahlte staatliche Zuschüsse oder Beihilfen, sämtliche vom Staat für die Geschäftstätigkeit des Unternehmens geleistete Bürgschaften sowie alle Verpflichtungen umfassen, die der Staat zu Gunsten des Unternehmens eingeht. Die Offenlegung der Bürgschaften kann durch das Unternehmen selbst oder durch den Staat erfolgen. Es gilt als gute Praxis, dass die Parlamente die staatlichen Bürgschaften überwachen, damit die Einhaltung der Haushaltsverfahren gesichert ist.

#### **5. Wesentliche Transaktionen mit verbundenen Parteien**

Bei Geschäften zwischen staatseigenen Unternehmen und verbundenen Parteien, wie z.B. dem Erwerb von Beteiligungen an einem staatseigenen Unternehmen durch ein anderes, könnte es potenziell zu Missbrauch kommen, weshalb solche Geschäfte offen gelegt werden sollten. Im Rahmen dieser Berichterstattung sollten sämtliche Informationen geliefert werden, die zur Beurteilung von Fairness und Angemessenheit der betreffenden Geschäfte erforderlich sind.

## *Anmerkungen zu Kapitel VI*

### **Die Pflichten des Aufsichtsorgans (Board) staatseigener Unternehmen**

*Die Aufsichtsorgane (Boards) staatseigener Unternehmen sollten über die Autorität, die Befugnisse und die Objektivität verfügen, die notwendig sind, damit sie ihre Funktion der Festlegung der strategischen Ausrichtung und der Überwachung der Geschäftsführung erfüllen können. Sie sollten dem Gebot der Integrität gehorchen und für ihre Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden können.*

In einer Reihe von Ländern sind die Boards staatseigener Unternehmen eher zu groß und es mangelt ihnen zumeist an Geschäftssinn und unabhängigem Urteilsvermögen. Auch kann der Anteil an Angehörigen der öffentlichen Verwaltung unverhältnismäßig groß sein. Außerdem verfügen sie möglicherweise nicht über das gesamte für Board-Mitglieder erforderliche Spektrum von Zuständigkeiten, so dass sie von der Unternehmensleitung und dem Eigentümer selbst überstimmt werden können. Darüber hinaus können sich ihre Aufgaben in einigen Bereichen mit denen besonderer staatlicher Regulierungsorgane überschneiden.

Die Stärkung der Entscheidungsvollmachten und die qualitative Verbesserung der Boards staatseigener Unternehmen sind Voraussetzung für die Verbesserung der Corporate Governance solcher Unternehmen. Es ist wichtig, dass diesen Unternehmen starke Boards vorstehen, die im Interesse des Unternehmens handeln und die Geschäftsführung wirkungsvoll ohne ungebührliche politische Einmischung überwachen können. Zu diesem Zweck gilt es, die Kompetenz der Boards staatseigener Unternehmen zu sichern, ihre Unabhängigkeit zu stärken und ihre Funktionsweise zu verbessern. Ferner muss ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden, die eindeutige und uneingeschränkte Verantwortung für die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben zu tragen, und es muss gewährleistet sein, dass ihre Arbeit dem Gebot der Integrität entspricht.

***A. Den Boards staatseigener Unternehmen sollten ein klares Mandat und in letzter Instanz die Verantwortung für die Unternehmensergebnisse übertragen werden. Der Board sollte den Eigentümern in vollem Umfang Rechenschaft schuldig sein, im besten Interesse des Unternehmens handeln und allen Aktionären die gleiche Behandlung zuteil werden lassen.***

Die Boards staatseigener Unternehmen sollten im Prinzip die gleichen Aufgaben und Pflichten haben, wie sie im Gesellschaftsrecht verankert sind. In

der Praxis kann die Haftung einiger Board-Mitglieder, insbesondere wenn sie vom Staat benannt wurden, jedoch beschränkt sein.

Die Pflichten der Boards staatseigener Unternehmen sollten in einschlägigen Gesetzen und Vorschriften, in der staatlichen Eigentümerpolitik sowie in der Unternehmenssatzung festgelegt sein. Es ist wesentlich und sollte ausdrücklich betont werden, dass alle Board-Mitglieder gesetzlich verpflichtet sind, im besten Interesse des Unternehmens zu handeln und allen Aktionären die gleiche Behandlung zuteil werden lassen. Die kollektive und individuelle Haftung der Board-Mitglieder sollte klar festgelegt sein. Es dürfen keine Unterschiede zwischen den Haftungsverpflichtungen der einzelnen Board-Mitglieder bestehen, unabhängig davon, ob sie vom Staat oder einem anderen Aktionär oder Unternehmensbeteiligten vorgeschlagen wurden. Zur Information der Board-Mitglieder staatseigener Unternehmen über ihre Pflichten und Haftungsrisiken sollten Schulungen vorgeschrieben werden.

Um das Verantwortungsbewusstsein des Board zu fördern und ihm zu gestatten, effektive Arbeit zu leisten, empfiehlt es sich, die im privaten Sektor üblichen Regeln bester Praxis zu übernehmen und die Zahl der Board-Mitglieder zu begrenzen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass kleinere Boards echte strategische Diskussionen möglich machen und weniger dazu tendieren, sich zu Organen zu entwickeln, die andernorts getroffene Entscheidungen nur noch mit ihrem Plazet versehen.

Um die Pflichten des Board besonders herauszustellen, sollte dem Jahresabschluss ein Bericht der Board-Mitglieder beigefügt und den externen Abschlussprüfern unterbreitet werden. Dieser Bericht sollte Informationen und Stellungnahmen zur Organisation, zur Ertragslage, zu wesentlichen Risikofaktoren, wichtigen Ereignissen, Beziehungen mit Unternehmensbeteiligten sowie den Effekten von Weisungen des Koordinierungs- bzw. Eigentumsträgers enthalten.

***B. Die Boards staatseigener Unternehmen sollten ihre Funktionen der Überwachung der Geschäftsführung und der Festlegung der strategischen Ausrichtung des Unternehmens im Rahmen der vom Staat und vom Eigentumsträger vorgegebenen Ziele wahrnehmen. Sie sollten zur Ernennung und Absetzung des Generaldirektors befugt sein.***

In vielen Fällen wird den Boards staatseigener Unternehmen nicht die ganze Verantwortung und Autorität übertragen, die erforderlich ist, um die strategische Ausrichtung festzulegen, die Geschäftsführung zu überwachen und die Offenlegung zu kontrollieren. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Boards staatseigener Unternehmen können von zwei Seiten her beschnitten werden, einmal vom Eigentumsträger und zum anderen von der Geschäftsführung. Obwohl ihm die Festlegung der Gesamtziele des Unternehmens obliegt, kann der Koordinierungs- bzw. Eigentumsträger, wenn nicht gar der Staat selbst, versucht sein, sich zu stark in strategische Fragen einzumischen, zumal die Trennlinie zwischen der Definition der Ziele und der Festlegung von Strategien nicht immer klar erkennbar ist. Auch bei der Überwachung der Geschäftsführung können

sich die Boards staatseigener Unternehmen mit Schwierigkeiten konfrontiert sehen, weil sie nicht zwangsläufig über die nötige Legitimität oder auch nur Autorität zur Wahrnehmung dieser Aufgabe verfügen. Zudem besteht in manchen Ländern eine starke Verbindung zwischen der Geschäftsführung und dem Eigentümer bzw. direkt dem Staat. In solchen Fällen ist die Unternehmensleitung staatseigener Unternehmen geneigt, unter Umgehung des Board direkt dem Eigentümer oder dem Staat Bericht zu erstatten.

Um ihre Rolle zu erfüllen, sollten die Boards staatseigener Unternehmen aktiv *a)* an der Entwicklung, Beobachtung und Überprüfung der Unternehmensstrategie im Rahmen der Gesamtziele des Unternehmens arbeiten, *b)* geeignete Leistungsindikatoren festlegen und wesentliche Risikofaktoren identifizieren, *c)* die Offenlegungs- und Kommunikationsverfahren beobachten und sicherstellen, dass die Jahresabschlüsse die Geschäftstätigkeit des Unternehmens und die damit verbundenen Risiken zutreffend widerspiegeln, *d)* die Ergebnisse der Geschäftsführung evaluieren und verfolgen sowie *e)* eine effektive Nachfolgeplanung für die Mitglieder der Unternehmensleitung ausarbeiten.

Zu den zentralen Funktionen der Boards staatseigener Unternehmen sollten die Bestellung und Absetzung des Generaldirektors gehören. Ohne die hierfür erforderlichen Befugnisse ist es für die Boards staatseigener Unternehmen schwierig, ihrem Überwachungsauftrag voll gerecht zu werden und sich für die Ergebnisse des Unternehmens verantwortlich zu fühlen. In manchen Fällen können die Boards diese Aufgaben im Einvernehmen bzw. in Konsultation mit dem Eigentümer wahrnehmen. In einigen Ländern sind Volleigentümer befugt, den Generaldirektor direkt zu bestellen, was auch für staatseigene Unternehmen gilt. Diese Möglichkeit besteht auch, wenn der Staat durch seinen Kapitalanteil eine beherrschende Stellung in einem Unternehmen innehat, dem wichtige öffentliche Aufgaben obliegen. Zur Sicherung der Integrität des Board empfiehlt es sich gemäß den Regeln guter Praxis, Konsultationen mit ihm durchzuführen. Unabhängig vom gewählten Verfahren sollte sich die Bestellung des Generaldirektors auf professionelle Kriterien gründen. Die Regeln und Verfahren für Vorschlag und Bestellung des Generaldirektors sollten transparent sein und die Verantwortungskette zwischen dem Generaldirektor, dem Board und dem Eigentümer respektieren. Sämtliche Paktbildungen zwischen Aktionärsgruppen betreffend die Bestellung des Generaldirektors sollten offen gelegt werden.

Aus ihrer Verpflichtung zur Beurteilung und Beobachtung der Ergebnisse der Geschäftsleitung folgt, dass die Boards staatseigener Unternehmen auch ein entscheidendes Mitspracherecht bei der Festlegung der Vergütung des Generaldirektors haben sollten. Sie müssen sicherstellen, dass die Vergütung des Generaldirektors leistungsbezogen ist und ordnungsgemäß offen gelegt wird.

***C. Die Boards staatseigener Unternehmen sollten so zusammengesetzt sein, dass sie sich ein objektives und unabhängiges Urteil bilden können. Die Regeln guter Praxis sprechen gegen eine Personalunion zwischen dem Amt des Vorsitzenden des Board und dem des Generaldirektors.***

Als grundlegende Voraussetzung dafür, dass die Boards staatseigener Unternehmen eine starke Stellung innehaben, müssen sie so zusammengesetzt sein, dass sie in der Lage sind, sich ein objektives und unabhängiges Urteil zu bilden, die Arbeit der Unternehmensleitung zu überwachen und strategische Entscheidungen zu treffen. In den Grundsätzen heißt es hierzu: „Um seine Pflichten in Bezug auf die Überwachung der Geschäftsführung, die Verhinderung von Interessenkonflikten und die Abwägung zwischen miteinander konkurrierenden Unternehmensanforderungen erfüllen zu können, kommt es wesentlich darauf an, dass der Board in der Lage ist, sich ein objektives Urteil zu bilden“. Die Bestellung aller Board-Mitglieder sollte gemäß einem transparenten Verfahren erfolgen, und es sollte klar sein, dass es Pflicht der Board-Mitglieder ist, im besten Interesse des Unternehmens insgesamt zu handeln. Sie dürfen nicht als Vertreter der Interessengruppen agieren, von denen sie vorgeschlagen wurden. Die Boards staatseigener Unternehmen müssen vor jeder unzulässigen, direkten politischen Einflussnahme geschützt sein, die sie daran hindern könnte, sich auf die Verwirklichung der mit dem Staat und dem Eigentumsträger vereinbarten Ziele zu konzentrieren.

Eine entscheidende Voraussetzung für die Verbesserung der Objektivität der Boards staatseigener Unternehmen ist die Bestellung einer hinreichenden Zahl kompetenter, nicht der Geschäftsleitung angehörender Mitglieder, die zu einer unabhängigen Urteilsbildung in der Lage sind. Diese Board-Mitglieder sollten über einschlägige Kompetenzen und Erfahrungen verfügen und möglichst aus dem privaten Sektor stammen. Dies dürfte zur Bildung von Boards beitragen, die stärker in geschäftlichen Kategorien denken, was vor allem für die auf Wettbewerbsmärkten operierenden SEU wichtig ist. Zu den fachlichen Kompetenzen der Board-Mitglieder können auch Qualifikationen gehören, die mit den besonderen Aufgaben und Politikzielen des jeweiligen staatseigenen Unternehmens in Zusammenhang stehen. In einigen Ländern spielen auch Aspekte der Diversität einschließlich des Frauenanteils eine Rolle bei der Zusammensetzung der Boards. Alle Board-Mitglieder sollten gehalten sein, etwaige Interessenkonflikte dem Board gegenüber offen zu legen, der sodann über die beste Vorgehensweise entscheidet.

Es sollten Mechanismen zur Evaluierung und Sicherung der Effizienz und Unabhängigkeit des Board entwickelt werden. Dazu gehören beispielsweise die zahlenmäßige Begrenzung der möglichen Mandatserneuerungen von Board-Mitgliedern und die Ausstattung des Board mit den nötigen Ressourcen, um ihm Zugang zu unabhängigen Informationen zu verschaffen bzw. ihm die Möglichkeit zu geben, sein Mandat in aller Unabhängigkeit wahrzunehmen.

Zur Förderung der Unabhängigkeit des Board betrachten es die OECD-Grundsätze der Corporate Governance als empfehlenswerte Praxis, das Amt des Vorsitzenden des Board in einstufigen Systemen personell von dem des Generaldirektors (CEO) zu trennen. Die Trennung dieser beiden Ämter kann dazu beitragen, dass „das erforderliche Kräftegleichgewicht (...) gefördert, die Rechenschaftspflicht verstärkt und dem Board bei der Entscheidungsfindung zu mehr

Unabhängigkeit gegenüber der Geschäftsleitung verholten wird“. Durch eine klare und angemessene Definition der Aufgaben des Board und seines Vorsitzenden können Situationen verhindert werden, in denen die Trennung der Ämter eine sterile Opposition zwischen den beiden führenden Figuren des Unternehmens heraufbeschwört. Im Fall zweistufiger Board-Systeme gilt es ferner als gute Praxis, dass der Vorstandsvorsitzende nach seiner Pensionierung nicht den Vorsitz des Aufsichtsrats übernimmt.

In staatseigenen Unternehmen, wo es üblicherweise als notwendig betrachtet wird, den Board in seiner Unabhängigkeit gegenüber der Geschäftsführung zu bestärken, ist die Trennung der Ämter des Board-Vorsitzenden und des Generaldirektors besonders wichtig. Dem Vorsitzenden kommt eine entscheidende Rolle dabei zu, die Arbeit des Board zu lenken, dessen Effizienz zu sichern und die aktive Mitwirkung der einzelnen Board-Mitglieder bei der Festlegung der strategischen Ausrichtung des Unternehmens zu fördern. Wenn die Ämter des Board-Vorsitzenden und des Generaldirektors personell getrennt sind, sollte dem Vorsitzenden des Board auch eine Rolle dabei zufallen, sich mit dem Eigentümer über die Qualifikationen und Erfahrungen abzustimmen, die im Board vertreten sein sollten, damit dieser effektive Arbeit leisten kann. Die personelle Trennung des Amtes des Board-Vorsitzenden von dem des Generaldirektors sollte daher als ein grundlegender Schritt für die Einrichtung leistungsfähiger Boards in staatseigenen Unternehmen betrachtet werden.

***D. Wenn eine Arbeitnehmervertretung im Board vorgeschrieben ist, sollten Mechanismen entwickelt werden, mit denen gewährleistet werden kann, dass diese Vertretung effektiv wahrgenommen wird und zur Kompetenz, zum Informationsstand und zur Unabhängigkeit des Board beiträgt.***

Wenn eine Vertretung der Arbeitnehmer im Board staatseigener Unternehmen gesetzlich oder tarifvertraglich vorgeschrieben ist, sollte sie so organisiert sein, dass sie die Unabhängigkeit, die Kompetenzen und den Informationsstand des Board erhöht. Die Arbeitnehmervertreter sollten dieselben Pflichten und Aufgaben haben wie alle anderen Board-Mitglieder, im besten Interesse des Unternehmens handeln und allen Aktionären gegenüber das Gebot der Gleichbehandlung beachten. Die Vertretung der Arbeitnehmer im Board sollte nicht als eine Bedrohung der Unabhängigkeit des Board verstanden werden.

Es sollten Verfahren eingerichtet werden, die die Professionalität und die effektive Unabhängigkeit der Arbeitnehmervertreter im Board fördern und gewährleisten, dass diese sich an das Gebot der Vertraulichkeit halten. Derartige Mechanismen sollten insbesondere dafür sorgen, dass geeignete, transparente und demokratische Wahlverfahren eingeführt, Schulungen durchgeführt und klare Vorgehensweisen für die Lösung von Interessenkonflikten festgelegt werden. Voraussetzung dafür, dass die Arbeitnehmervertreter einen positiven Beitrag zur Arbeit des Board leisten, sind auch Akzeptanz und Kooperation seitens der anderen Board-Mitglieder und der Geschäftsleitung.

***E. Soweit erforderlich, sollten die Boards staatseigener Unternehmen Fachausschüsse einsetzen, die den gesamten Board bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen, insbesondere in den Bereichen Rechnungsprüfung, Risikomanagement und Vergütung.***

Die Einrichtung von Fachausschüssen des Board hat in staatseigenen Unternehmen ebenso wie im privatwirtschaftlichen Sektor zugenommen. Je nach Unternehmen oder Branche werden von den Boards unterschiedliche Arten von Fachausschüssen eingerichtet, darunter Prüfungsausschüsse, Ausschüsse für Vergütungspolitik, Strategieausschüsse, Ethikausschüsse und in einigen Fällen auch Risikomanagement- oder Beschaffungsausschüsse. In manchen Ländern wird die Funktion des Prüfungsausschusses von anderen vergleichbaren Organen wahrgenommen.

Die Einrichtung spezialisierter Board-Ausschüsse kann eine wesentliche Rolle dabei spielen, die Kompetenz der Boards staatseigener Unternehmen zu erhöhen und deren zentrale Verantwortung in Fragen wie Risikomanagement und Rechnungsprüfung zu unterstreichen. Sie können auch ein wirkungsvolles Instrument sein, um die Unternehmenskultur zu beeinflussen und die Autorität und Legitimität des Board in Bereichen zu stärken, in denen es zu Interessenkonflikten kommen kann, wie z.B. bei der Auftragsvergabe, bei Geschäften mit verbundenen Parteien und bei Fragen der Vergütung.

Wenn die Einsetzung bestimmter Board-Ausschüsse nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, sollte der Koordinierungs- bzw. Eigentümer eine Politik ausarbeiten, die definiert, in welchen Fällen die Einrichtung solcher Ausschüsse in Erwägung zu ziehen ist. Grundlage dieser Politik sollte eine Kombination aus verschiedenen Kriterien sein, wie Größe des Unternehmens, spezifische Risiken bzw. Kompetenzen, die in SEU-Boards besonders stark vertreten sein sollten. Große staatseigene Unternehmen sollten zumindest über einen Prüfungsausschuss oder ein vergleichbares Organ verfügen, das mit den nötigen Befugnissen ausgestattet ist, um mit allen Führungskräften des Unternehmens in Kontakt treten zu können.

Wesentlich ist, dass diese Fachausschüsse von einem nicht der Geschäftsführung angehörenden Vorsitzenden geleitet werden und eine ausreichende Zahl unabhängiger Mitglieder umfassen. Wie groß der Anteil der unabhängigen Mitglieder und welcher Art diese Unabhängigkeit sein sollte (z.B. Unabhängigkeit von der Geschäftsführung oder vom Haupteigentümer), hängt von der Form des Ausschusses, dem Risiko diesbezüglicher Interessenkonflikte und dem Sektor ab, in dem das Unternehmen tätig ist. Im Prüfungsausschuss sollten beispielsweise nur unabhängige und finanzkundige Board-Mitglieder sitzen.

Die Existenz von Fachausschüssen enthebt den Board nicht seiner kollektiven Verantwortung für sämtliche Unternehmensangelegenheiten. Die Fachausschüsse sollten über schriftliche Aufgabenbeschreibungen verfügen, in denen ihre Pflichten und Befugnisse sowie ihre Zusammensetzung niedergelegt sind. Sie sollten an den Board berichten, und ihre Sitzungsprotokolle sollten allen Board-Mitgliedern zur Kenntnis gebracht werden.

Die Boards staatseigener Unternehmen können auch einen Vorschlagsausschuss einrichten, der im Hinblick auf die Bestellung der Board-Mitglieder mit dem Eigentümer zusammenarbeitet. In einigen Ländern können Vorschlagsausschüsse auch außerhalb des Board eingerichtet werden, namentlich in Verbindung mit einigen Großaktionären. Unabhängig davon, wer den Vorschlagsausschuss einsetzt, ist es wichtig, den Board durch Mitwirkung bei der Suche nach geeigneten Kandidaten sowie mittels seiner Empfehlungsvollmachten in die Überlegungen über seine eigene Zusammensetzung und die Nachfolgeplanung einzubeziehen. Das kann dazu beitragen, dass beim Bestellungsverfahren das Schwergewicht auf den Kompetenzen liegt.

***F. Die Boards staatseigener Unternehmen sollten jährliche Evaluierungen zur Beurteilung ihrer Leistung durchführen.***

Ein systematischer Evaluierungsprozess ist ein notwendiges Instrument zur Erhöhung der Professionalität des Board staatseigener Unternehmen, weil er dessen Zuständigkeiten wie auch die Pflichten seiner Mitglieder klarer herausstellt. Ein solcher Prozess spielt auch eine wichtige Rolle bei der Ermittlung der erforderlichen Kompetenzen und des Profils der Board-Mitglieder. Zudem stellt er einen nützlichen Anreiz für die Board-Mitglieder dar, genügend Zeit und Mühe auf ihre Aufgaben als Board-Mitglieder zu verwenden.

Die Evaluierung sollte sich nicht nur auf die Gesamtleistung des Board, sondern auch auf die Effizienz der einzelnen Board-Mitglieder und den von ihnen jeweils geleisteten Beitrag beziehen. Allerdings darf die individuelle Evaluierung der einzelnen Board-Mitglieder nicht auf Kosten der angestrebten und notwendigen Kollegialität der Arbeit des Board gehen.

Die Evaluierung des Board sollte unter der Verantwortung seines Vorsitzenden und gemäß den in stetem Wandel begriffenen Regeln bester Praxis durchgeführt werden. Sie sollte Informationen für die Prüfung von Fragen wie Umfang und Zusammensetzung des Board und Vergütung seiner Mitglieder liefern. Die Beurteilungen können auch hilfreich sein, um wirkungsvolle, sachdienliche Einführungs- und Schulungsprogramme für neue sowie bereits amtierende Board-Mitglieder auszuarbeiten. Bei der Durchführung der Evaluierung können die Boards staatseigener Unternehmen den Rat externer, unabhängiger Fachleute wie auch des Eigentümers einholen.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
PRINTED IN FRANCE  
(26 2006 04 5 E) – No. 55353 2006