

- LOITZ, R. (1997): Die Prüfung von öffentlichen Unternehmen, Wiesbaden.
- MANAGERKREIS DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (2006): Werteorientierte Unternehmensführung und Corporate Governance, Berlin.
- PFFITZER, N./OSER, P./ORTH, C. H. (Hrsg.) (2005) Deutscher Corporate Governance Kodex. Ein Handbuch für Entscheider, 2. Auflage, Stuttgart.
- PISTOR, K. (2003): Corporate Governance durch Mitbestimmung und Arbeitsmärkte, in: Hommelhoff, K./Hopt, J./Werder v., A. (Hrsg.), Handbuch Corporate Governance, Köln/Stuttgart, S. 157 ff.
- ROSE, M. R. (2003): Eine ehrenwerte Gesellschaft. Die Bankgesellschaft Berlin, Berlin.
- RUTER, R. X./MÜLLER MARQUES-BERGER (2003): Corporate Governance und öffentliche Unternehmen, in: Pfitzer/Oser (2003), S. 437 ff.
- RUTER, R. X./SAHR, K./WALDERSEE G. G. (Hrsg.) (2005): Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden.
- SCHARPF, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, S. 77 ff.
- SCHEDLER K./PRÖLLER, I. (2003): New Public Management, 2. Auflage, Bern.
- SONDEREGGER, R. W. (2004): Public Governance in kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Bern/Stuttgart/Wien.
- STEINMANN, H./SCHREYÖGG, G. (2005): Management. Grundlagen der Unternehmenssteuerung, 6. Auflage, Wiesbaden.
- SROCKE, I. (2004): Konzernrechnungslegung in Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von HGB, IAS/IFRS und IPSAS, Düsseldorf.
- THIEMEYER, T. (Hrsg.) (1990): Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen – Referate und Diskussionsbeiträge eines Kolloquiums des Wissenschaftlichen Beirats der GÖW, Berlin, Heft 32.
- WALTER-ROGG, M. (2004): Eliten oder Nieten – Wie denken die Bürger über die (politischen) Führungsgruppen?, in: Gabriel, O./Neuss, B./Rüther, G. (Hrsg.) (2004): Konjunktur der Köpfe? Eliten in der modernen Wissensgesellschaft, Düsseldorf, S. 100 ff.
- WERDER v., A. (2004): Corporate Governance, in: Gablers Wirtschaftslexikon, 16. Auflage, Wiesbaden, S. 621 ff.
- WERDER v., A. (2003): Ökonomische Grundfragen der Corporate Governance, in: Hommelhoff, K./Hopt, J./Werder v., A. (Hrsg.), Handbuch Corporate Governance, Köln/Stuttgart 2003, S. 3 ff.
- WERDER, v., A. (2002): Der Deutsche Corporate Governance Kodex – Grundlagen und Einzelbestimmungen, in: Betriebs-Berater, S. 803 f.

Internetquellen:

- <http://www.intes-online.de> (09. Mai 06)
<http://www.nrwbank.de> (11. April 06)

Anforderung an Verwaltungsratsmitglieder von Sparkassen

Michael Klinger/Jürgen Stille

1. Einführung
 - 1.1 Corporate Governance als Diskussionsansatz
 - 1.2 Der Verwaltungsrat
2. Der idealtypische Verwaltungsrat
 - 2.1 Persönliche Voraussetzungen
 - 2.2 Motivation und Interesse
 - 2.3 Kognitive Fähigkeiten
 - 2.4 Information
 - 2.5 Zweck der Sparkasse
 - 2.6 Sonstige wichtige Voraussetzungen
 - 2.7 Weitergehende Voraussetzungen für Verwaltungsratsvorsitzende
3. Abweichungsanalysen
 - 3.1 Motivation und Interesse
 - 3.2 Zeitbudget
 - 3.3 Kognitive Fähigkeiten
 - 3.4 Information
 - 3.5 Interessenkonflikte
 - 3.6 Zweck der Sparkasse
 - 3.7 Identifikation
 - 3.8 Auswahlverfahren
4. Reduktion negativer Abweichungen
 - 4.1 Weiterbildungskonzepte
 - 4.2 Zugangsbeschränkungen
 - 4.3 Begrenzung der Wahlperioden
 - 4.4 Altersbegrenzung
 - 4.5 Alternative Besetzungsmöglichkeiten im Bereich der Doppelmandatsträger
 - 4.6 Zeitbudget
5. Public Corporate Governance – ein möglicher Lösungsansatz
 - 5.1 Vorhandene Public-Corporate-Governance-Richtlinien
 - 5.2 Weiterentwicklung von Public-Corporate-Governance-Richtlinien
 - 5.3 Fazit

Literaturverzeichnis

1. Einführung

1.1 Corporate Governance als Diskussionsansatz

Die Diskussion über Corporate-Governance-Richtlinien gewinnt in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung. Zwischenzeitlich sind auch im öffentlichen Sektor und damit ebenfalls in der Sparkassenorganisation erste Diskussionsansätze feststellbar.

Das Ziel des Beitrags wird es daher sein, aus der Beschreibung der Anforderungen an Mitglieder von Verwaltungsräten die Notwendigkeit von Corporate-Governance-Richtlinien zur Verbesserung der Aufsichtsfunktion zu begründen. Hierbei liegt die Konzentration ausschließlich auf den Aspekten von Corporate Governance, die die Aufsichtsfunktion betreffen. Eine weitere Beschränkung erfährt die Analyse dadurch, dass sie für den Verwaltungsrat einer Sparkasse auf der Basis des Sparkassenrechts von Baden-Württemberg erfolgt. An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass es hierbei nicht um die Beschreibung der Situation in einer konkreten Sparkasse geht, sondern um die Diskussion möglicher Problemstellungen, die eine effiziente Arbeit in Aufsichtsgremien beeinträchtigen können.

Hierzu wird im ersten Schritt versucht, den wohl in der Praxis nicht vorhandenen idealtypischen Verwaltungsrat zu beschreiben (Kapitel 2). Wie sehen seine Qualitäten, Eigenschaften und seine Motivationen aus? Welche Voraussetzungen bringt er mit und wie verhält er sich im Amt?

Auf dieser Basis lassen sich leichter in der Realität vorhandene Abweichungen erkennen und beschreiben. Dabei sollen teilweise auch verständliche Gründe für die einzelnen Gruppen (Vorsitzender, weitere Mitglieder und Beschäftigte)¹ aufgezeigt werden (Kapitel 3). Was kann oder muss an Abweichungen akzeptiert werden? Was ist tolerierbar? Was nicht mehr?

Da das idealtypische Verwaltungsratsmitglied ein nicht erreichbares Ziel ist, muss untersucht werden, wie eine Annäherung zur Verbesserung der Qualität erreicht werden kann (Kapitel 4). Gibt es Möglichkeiten, um Abweichungen zu reduzieren?

Abschließend soll versucht werden darzustellen, inwieweit Public Corporate Governance beziehungsweise eine Festlegung von Mindeststandards einen Beitrag zur Verbesserung der Verwaltungsratsarbeit leisten können. Hierbei sollen im öffentlichen Sektor bereits vorhandene Public-Corporate-Governance-Richtlinien betrachtet werden (Kapitel 5).

Die Kürze des Beitrags bedingt, dass in allen Kapiteln die Themen lediglich angerissen, aber nicht abschließend und erschöpfend erörtert werden können.

¹ Sparkassengesetz Baden-Württemberg, § 13 Abs. 2.

1.2 Der Verwaltungsrat

Die Konzentration auf die Situation der Verwaltungsräte einer Sparkasse in Baden-Württemberg lässt es an dieser Stelle sinnvoll erscheinen, in groben Zügen auf Aufgaben und Zusammensetzung des Gremiums einzugehen. Grundsätzlich entspricht die Aufgabe eines Verwaltungsrats derjenigen eines Aufsichtsrats eines börsennotierten Kreditinstitutes. Der Verwaltungsrat ist das oberste Organ der Sparkasse. Weitere Organe sind der Kreditausschuss und der Vorstand.² Seine Aufgaben lassen sich im Wesentlichen auf vier Bereiche zusammenfassen. Dies sind Aufsichtsbefugnisse sowie geschäftspolitische, organisatorische und personelle Aufgaben, die in § 12 Sparkassengesetz konkret beschrieben sind. Der Verwaltungsrat besteht aus dem Vorsitzenden, weiteren Mitgliedern und zu einem Drittel aus Beschäftigten der Sparkasse.³ Unter den weiteren Mitgliedern des Verwaltungsrats befinden sich so genannte Doppelmandatsträger. Darunter sind Personen zu verstehen, die sowohl dem Hauptorgan eines Trägers, also dem Kreistag oder Gemeinderat, als auch dem Verwaltungsrat der Sparkasse angehören. Die Zahl der Doppelmandatsträger soll mindestens ein Drittel und darf höchstens zwei Drittel der Mitglieder des Verwaltungsrats umfassen.⁴ Soweit im Beitrag von weiteren Mitgliedern die Rede ist, sollen ausschließlich die gemeint sein, die weder Doppelmandatsträger noch Mitarbeitervertreter sind.

2. Der idealtypische Verwaltungsrat

Die Effizienz der Arbeit des Verwaltungsrats hängt neben der Zusammenarbeit untereinander sehr stark von der richtigen Einstellung und guten Kenntnissen der einzelnen Verwaltungsräte ab. Obwohl es sich hierbei um Erfordernisse handelt, denen wohl grundsätzlich jeder zustimmen wird, muss konstatiert werden, dass diese in der Praxis nicht immer in der erforderlichen Weise vorhanden sind und gelebt werden und sich hieraus Defizite ergeben. Gerade deshalb werden zunächst einmal die Eigenschaften eines idealtypischen Verwaltungsratsmitglieds beschrieben.

2.1 Persönliche Voraussetzungen

Fähigkeiten, die an die persönliche Grundeinstellung anknüpfen, sind im Gegensatz zu den nachfolgenden Anforderungen menschliche Voraussetzungen oder Tugenden, die beim erwachsenen Menschen kaum veränder- beziehungsweise erlernbar sind. Diese sollen deshalb an erster Stelle abgehandelt werden. Für eine erfolgreiche und vertrauensvolle Zusammenarbeit in einem Verwaltungsrat sind Ehrlichkeit, Offenheit

2 § 11 Sparkassengesetz Baden-Württemberg.

3 § 13 Abs. 2 Sparkassengesetz Baden-Württemberg.

4 § 15 Abs. 1 Sparkassengesetz Baden-Württemberg.

und Sachlichkeit unerlässlich. Auch bei unangenehmen Themen muss der idealtypische Verwaltungsrat offen argumentieren und konsequent handeln. Dabei legt er die Entscheidungsgründe nachvollziehbar dar. Entscheidungen werden nicht durch falsch verstandene Rücksichtnahme geprägt. Dennoch muss die notwendige Loyalität zur Schaffung des Grundvertrauens im Gremium gegeben sein. Verschwiegenheit, Verlässlichkeit und die Vertraulichkeit von Informationen sind selbstverständlich.

2.2 Motivation und Interesse

Die persönliche Einstellung zum Amt ist eine kaum minder wichtige Eigenschaft. Hier offenbart sich, mit welcher Motivation beziehungsweise welchem Interesse das Verwaltungsratsmitglied seine Aufgabe ausfüllt. Der idealtypische Verwaltungsrat wird sich grundsätzlich nie mit einer passiven Mitgliedschaft abfinden, sondern stets Einfluss auf Inhalte und Ablauf einer Sitzung nehmen. Er bereitet sich grundsätzlich anhand der ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen intensiv vor und klärt sich ergebende Verständnisfragen bereits im Vorfeld. Die volle Aufmerksamkeit gehört dann dem Sitzungsablauf. Die Beschäftigung mit anderen Themen während der Tagesordnungspunkte verbietet sich von selbst.

Zusammenfassend darf die Arbeit im Verwaltungsrat nicht als lästige Pflicht gesehen werden. Jedes Verwaltungsratsmitglied muss mit Herz und Verstand, mit Motivation und Interesse sein Amt erfüllen. Diese Erfüllung ist nur bei voller Identifikation mit der Sparkasse möglich.

Demnach unterhält das idealtypische Verwaltungsratsmitglied seine Kontoverbindung bei seiner Sparkasse. Dies ist zwar für die Wirtschaftlichkeit der Sparkasse nicht entscheidend, aber eine Frage der Glaubwürdigkeit und ein äußeres Abbild der Motivation und des Interesses. Insbesondere in kleineren Sparkassen erfüllt das Verwaltungsratsmitglied auch eine Repräsentationsfunktion.

2.3 Kognitive Fähigkeiten

Eine Erfüllung des Amtes ist trotz positiver Charaktereigenschaften und hoher Motivation ohne allgemeine Sachkunde und kognitive Fähigkeiten kaum möglich. Grundsätzlich hat das Verwaltungsratsmitglied die notwendige Sachkunde bereits bei Amtsantritt zu besitzen. Spätestens nach der Wahl hat es die Pflicht, sich diese anzueignen.⁵ Deshalb fordert das Sparkassengesetz Baden-Württemberg⁶ ausdrücklich, dass die ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder des Verwaltungsrats wirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde derart besitzen müssen, dass sie die Sparkassen fördern und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen können.⁷ Im juristischen Bereich

5 Vgl. hierzu Völter (2005), S. 86.

6 § 13 Abs. 3 Sparkassengesetz Baden-Württemberg.

7 Klüpfel/Gaberdiehl/Gnam (2001) S. 116.

müssen dem Verwaltungsratsmitglied die Grundzüge des Kreditwesengesetzes und des Sparkassenrechts vertraut sein. Darüber hinaus verfügt es über das zur Kontrolle und Führung einer Sparkasse notwendige betriebswirtschaftliche Wissen. Nur die umfangreiche Kenntnis seiner Aufgaben und Pflichten ermöglicht dem Verwaltungsratsmitglied das Erkennen vorhandener Wissenslücken. Ihm obliegt die Verantwortung für den aktiven Abgleich zwischen Anforderungen und vorhandenen kognitiven Fähigkeiten. Nicht nur aus haftungsrechtlichen Gründen wird das idealtypische Verwaltungsratsmitglied sich ergebende Defizite durch geeignete Weiterbildungsmaßnahmen schließen.

2.4 Information

Für die Ausübung des Amtes muss das Verwaltungsratsmitglied die in der Praxis notwendigen Informationen einfordern. Es achtet darauf, dass diese rechtzeitig, wahrheitsgemäß, vollständig und vor allem ungefiltert zur Verfügung gestellt werden. Obwohl dem Vorstand die Verantwortung für die umfangreiche Informationslieferung obliegt, wird das Verwaltungsratsmitglied grundsätzlich abgleichen, ob die zur Verfügung gestellten Unterlagen zur effektiven Kontrolle ausreichend sind. Bei internen Vorgängen ist es für die Arbeit durchaus sinnvoll, über den durch den rechtlichen Rahmen vorgeschriebenen Umfang hinaus Informationen einzufordern. Beispielhaft könnte dies die Erörterung von wesentlichen Kreditanträgen sein, die vom Vorstand abgelehnt wurden und daher rechtlich gesehen dem Kreditausschuss nicht vorgelegt werden müssen. Das idealtypische Verwaltungsratsmitglied bemüht sich um weitere, für die Entscheidungsfindung relevante, zusätzliche Informationen aus externen Quellen. Dabei ist ein aktiver Marktüberblick und gegebenenfalls auch die Beschäftigung mit Fachliteratur notwendig.

2.5 Zweck der Sparkasse

Die Tätigkeit des Verwaltungsratsmitglieds muss so ausgerichtet sein, dass sie dem Zweck der Sparkasse dient. Damit ist die Kenntnis des Zwecks der Sparkassen zwangsläufig eine weitere Forderung an den idealtypischen Verwaltungsrat. Geregt ist der Unternehmenszweck, öffentlicher Auftrag in § 6 des Baden-Württembergischen Sparkassengesetzes. Dort wird formuliert, dass der „öffentliche Auftrag“ unter Berücksichtigung kaufmännischer Grundsätze zu erfüllen ist. Aus dieser Dualität der Ziele ergeben sich in der Praxis regelmäßig Konflikte, wie zum Beispiel die Schließung von Geschäftsstellen, die sehr wohl dem Ziel der Wirtschaftlichkeit, aber nicht unbedingt dem öffentlichen Auftrag der flächendeckenden Versorgung entspricht. Das idealtypische Verwaltungsratsmitglied kann trotz dieser Dualität das Ziel der Sparkasse so genau definieren, dass es den Vorstand im Hinblick auf die Förderung des Zwecks effektiv kontrollieren kann. Er wird seine Tätigkeit nicht auf eine rein formale Kontrolle reduzieren lassen.

2.6 Sonstige wichtige Voraussetzungen

Als wichtigste sonstige Voraussetzung ist das Thema Zeit hervorzuheben. Idealtypisch darf Zeit kein Engpassfaktor sein. Sie muss zu jedem notwendigen Zeitpunkt quantitativ ausreichend zur Verfügung stehen, weil Defizite in diesem Bereich sofort negative Auswirkungen auf die Erfüllung aller anderen Anforderungen haben.

Weiterhin ist die Unabhängigkeit des Verwaltungsratsmitglieds eine unabdingbare Voraussetzung für eine ausschließlich an Sachnotwendigkeiten orientierte Aufgabenerfüllung. Der idealtypische Verwaltungsrat kann damit frei von Befürchtungen und Repressionen agieren. Ferner muss es als selbstverständlich gelten, dass bei einem idealtypischen Verwaltungsrat keinerlei Interessenkonflikte die Entscheidungen beeinflussen.

Schließlich sind ihm Grenzen zwischen operativer Tätigkeit des Vorstands und Aufsichtsfunktion des Verwaltungsrats bekannt und werden respektiert.

2.7 Weitergehende Voraussetzungen für Verwaltungsratsvorsitzende

An dieser Stelle soll kurz betrachtet werden, inwieweit es darüber hinausgehende Anforderungen an idealtypische Verwaltungsratsvorsitzende gibt. Bereits bei der Erstellung der Tagesordnung nimmt er Einfluss auf Art und Umfang der Sitzungsunterlagen, damit den besonderen Informationsbedürfnissen der Verwaltungsratsmitglieder Rechnung getragen wird. Durch die Art der Sitzungsleitung fordert und fördert er die Verwaltungsratsmitglieder in der Art, dass sich jeder aktiv an der Diskussion beteiligt und in den Prozess der Entscheidungsfindung einbringt. Bei den einzelnen zu beratenden Tagesordnungspunkten achtet er darauf, ob sich für einzelne Verwaltungsratsmitglieder Interessenkonflikte ergeben könnten, und zieht daraus notwendige Konsequenzen. Er erkennt sich abzeichnende, dauerhafte Interessenkonflikte, auch so lange sie sich noch unter der Schwelle der Unvereinbarkeit mit der Ausübung des Mandats befinden. Zu diesem Zeitpunkt kann er auf einen freiwilligen Mandatsverzicht hinwirken, weil das Abwarten bis zum zwangsweise notwendigen Ausschluss bereits negative Auswirkungen auf die Sparkasse haben könnte.

3. Abweichungsanalysen

Auch wenn für eine erfolgreiche Gremienarbeit der idealtypische Verwaltungsrat optimal wäre, ist dieser Zustand naturgemäß nicht zu erreichen. In dem nun folgenden Kapitel sollen für die Praxis vorstellbare Abweichungen beschrieben und

analysiert werden. Soweit möglich, wird auf Besonderheiten für Doppelmandatsträger, weitere Mitglieder des Verwaltungsrats und Mitarbeitervertreter getrennt eingegangen.

3.1 Motivation und Interesse

Motivation und Interesse ist der Bereich mit den vielschichtigsten Abweichungen vom Idealtypus, die, weil sie oft sehr stark in der Person begründet sind, wohl am schwierigsten zu beseitigen sind. Für Doppelmandatsträger ist festzustellen, dass das Verwaltungsratsmandat in der Regel nicht das Ziel der beruflichen Tätigkeit darstellt. Das Verwaltungsratsmandat folgt als Nebenamt insbesondere bei Bezirkssparkassen⁸ fast zwangsläufig dem Hauptamt – der Tätigkeit als Bürgermeister. Bei Kreissparkassen gilt dies zwar zunächst primär nur für den Landrat als geborenen Vorsitzenden, aber auch bei Kreisräten lässt sich feststellen, dass das Hauptinteresse der politischen Arbeit gilt. Innerhalb der Fraktionen ist hier zwar eine Auswahl aufgrund von Neigungen denkbar, in der Praxis ist jedoch eine Vergabe der Mandate nach Parteienproporz und Fraktionshierarchien üblich.

Auch die weiteren Mitglieder bewerben sich üblicherweise nicht aktiv aus Interesse selbst, sondern werden von Repräsentanten der kommunalen Träger angesprochen. Die Annahme oder Ablehnung der Tätigkeit mag dabei oft nicht nur von sachlichen Gründen abhängen, sondern auch von persönlichen Eitelkeiten, der Ehre, angesprochen zu werden, und dem Wunsch, einen Bürgermeister nicht zu enttäuschen.

Anders sieht es bei den Mitarbeitervertretern aus, die sich grundsätzlich aktiv um das Mandat bewerben. Sie sind deutlich stärker und persönlich direkter als die anderen Verwaltungsratsmitglieder von der Entwicklung der Sparkasse betroffen. Aus dieser besonderen Betroffenheit kann auch eine besondere Motivation erwachsen. Jedoch gibt es auch hier überlagernde Gründe für eine Verwaltungsratskandidatur. Dies kann der mit der Tätigkeit verbundene Status innerhalb des Hauses und eine im Verhältnis zur Regelvergütung nicht unerhebliche Aufwandsentschädigung sein. In Bezug auf die weiteren Mitglieder, die sich zumeist aus Vertretern größerer Unternehmen oder freiberuflich Tätigen zusammensetzen, kann der gezahlte Betrag als Motivation zur Mitgliedschaft vernachlässigt werden. Insgesamt kann von einer Fehl motivation durch Aufwandsentschädigung bei allen Vertreten kaum ausgegangen werden, da diese im Vergleich zu Aufsichtsratsvergütungen privater Banken eher bescheiden ausfällt.

Aus dem oben Ausgeführten lässt sich ableiten, dass für einzelne Mitglieder die Verwaltungsrats-tätigkeit zu einer belastenden Pflichtaufgabe werden kann, verbunden mit der Gefahr, dass sich dies auf das Verhalten in der Sitzung auswirkt. In Verbindung mit engen Zeitbudgets ist die Versuchung grundsätzlich groß, sich bereits in der Sit-

⁸ Bezirkssparkassen sind Sparkassen, deren Trägerversammlung sich aus mehreren Städten und/oder Gemeinden zusammensetzt. Diese Organisationsform ist im badischen Landesteil weit verbreitet.

zung mit sparkassenfremden Aufgaben zu beschäftigen oder die Sitzungsteilnahme auf seinen Vertreter zu delegieren.⁹

3.2 Zeitbudget

Aufgrund der zunehmenden Vielfalt und Komplexität der Themen wird für einzelne Aufgabenbereiche die zur Verfügung stehende Zeit immer geringer. Dies trifft nicht nur für die Aufsichtstätigkeit, sondern auch für alle anderen Bereiche des beruflichen und gesellschaftlichen Umfelds von Verwaltungsratsmitgliedern zu. Insbesondere Landräte und Bürgermeister unter den Doppelmandatsträgern leiden unter dem immensen Umfang nicht delegierbarer Tätigkeiten. Dadurch reiht sich Termin an Termin. Die Vorbereitung auf einzelne Tagesordnungspunkte und die Aufmerksamkeit innerhalb der Sitzungen sind nicht nur eine Frage der Einstellung. Objektiv gesehen ist die Zeit durch Terminüberschneidungen oft nicht vorhanden. Dadurch nimmt die Notwendigkeit der Priorisierung einen immer höheren Stellenwert ein. Damit stellt sich aus Sicht des Doppelmandatsträgers die Frage, nach welchen Kriterien diese wichtige Priorisierung erfolgen soll. Nach sachlichen oder nach persönlichen Erwägungen? Das kann dazu führen, dass der Beaufsichtigung der Sparkasse nicht die Bedeutung beigemessen wird, die ihr aus sachlichen Erwägungen zusteht. Die Notwendigkeit, die eigene Wiederwahl im Auge zu behalten, zieht nach sich, dass eine Priorisierung nicht immer sachgerecht erfolgt.

Bei den weiteren Mitgliedern ist eine nicht sachgerechte Priorisierung in der Regel nicht festzustellen. Aber auch hier ist es nahe liegend, dass bei Überschneidungen mit unternehmenswichtigen Terminen die Sparkasse an zweiter Stelle kommt. Einzig bei den Mitarbeitervertretern dürfte die Zeit kein Problem sein. Trotzdem wird wohl häufig die Vorbereitung während der Arbeitszeit erfolgen, und auch die Sitzungen finden bei zahlreichen Sparkassen während der Arbeitszeit statt. Der bei allen Mitgliedern vorhandene knappe Zeitrahmen ist eine Teilursache für die in den beiden folgenden Absätzen beschriebenen negativen Abweichungen vom idealtypischen Verwaltungsrat.

3.3 Kognitive Fähigkeiten

Es ist davon auszugehen, dass bei Eintritt in den Verwaltungsrat keine ausgeprägten bankfachspezifischen Kenntnisse vorhanden sind. Zwar ist zu unterstellen, dass bei den Mitarbeitervertretern diese Kenntnisse noch am ehesten vorhanden sind, aber die Tätigkeitsmerkmale innerhalb einer Sparkasse sind äußerst vielschichtig. Nur die wenigsten Mitarbeiter sind direkt mit bankaufsichtsrechtlichen Fragestellungen und wirtschaftlichen Analysen befasst. Aufgrund der bereits geschilderten typischen Auswahl sind bei den weiteren Verwaltungsratsmitgliedern allgemein wirtschaftliche Kenntnisse zur

⁹ Nach §§ 15 Abs. 2 und 16. Abs. 6 Sparkassengesetz Baden-Württemberg werden in Baden-Württemberg Stellvertreter gewählt.

Unternehmenssteuerung vorhanden. Hier liegen die Defizite wohl überwiegend bei den sparkassenspezifischen Themen.

Bei den Bezirkssparkassen verfügt eine Vielzahl von Doppelmandatsträgern über eine Verwaltungshochschulausbildung, in der das Sparkassenrecht zumindest früher tangiert wurde. Gerade in jüngster Zeit ist aber zu beobachten, dass eine immer größere Anzahl von Bürgermeistern als „Quereinsteiger“ einen anderen beruflichen Werdegang mitbringt, in dem Themen der Sparkasse oder des Aufsichtsrechts überhaupt keine Rolle spielten.

Symptomatisch ist dies auch für die Besetzung der Doppelmandatsträger bei Kreis-sparkassen, wo die neben dem Landrat tätigen Kreisräte oft ebenfalls eine andere berufliche Vita haben.

Mit graduellen Unterschieden bestehen also bei allen Verwaltungsratsmitgliedern Abweichungen zum beschriebenen idealtypischen Verwaltungsrat. Die festgestellte Abweichung widerspricht aber dem Grundsatz, dass die notwendige Sachkunde bereits beim Antritt vorhanden sein muss.¹⁰ Sofern die Lücke jedoch zeitnah geschlossen wird, hat dies für die Praxis keine gravierenden Auswirkungen, weil grundsätzlich in den Verwaltungsräten personelle Kontinuität bei wenigen Neubesetzungen pro Wahlperiode gegeben ist.

Über welche Möglichkeiten verfügt das Verwaltungsratsmitglied zur kognitiven Weiterentwicklung? Wegen des Auswahlverfahrens muss grundsätzlich unterstellt werden, dass die persönlichen Fähigkeiten zur Weiterbildung bei allen Verwaltungsratsmitgliedern vorliegen. Sehr unterschiedlich ausgeprägt sind jedoch das Interesse und die Bereitschaft, das vorhandene Fortbildungsangebot zu nutzen.

Das Hauptangebot besteht überwiegend aus Seminaren der regionalen Sparkassenverbände. Intensität und Inhalt dieser Veranstaltungen reichen häufig nicht aus und werden, da ihre Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht, nicht in dem gewünschten Umfang genutzt. Neben den Verbandsangeboten werden in einigen Sparkassen neben Verwaltungsratssitzungen in Workshops besondere Themen zum Beispiel zur Banksteuerung behandelt. Dort wird ein höherer Praxisbezug hergestellt, da zumeist Zahlen und wirtschaftliche Verhältnisse der eigenen Sparkasse tiefer gehend erläutert und analysiert werden.

Das aktive Einfordern von Weiterbildungsangeboten seitens der Verwaltungsratsmitglieder entspricht leider nicht der Praxis. Selbst bei größtmöglichen Bemühungen um Weiterbildung kann sich aufgrund der immer schneller werdenden Weiterentwicklung des Bankaufsichtsrechts (MaRisk, Basel II) die negative Abweichung nur langsam und nie vollständig reduzieren. Da der Vorstand mit der Diskussion dieser Themen früher und intensiver befasst ist, wird er immer einen Wissensvorsprung haben und schon aus diesem Grund die Kontrolle durch den Verwaltungsrat nie optimal sein.

¹⁰ Vgl. hierzu Völter (2005), S. 86.

3.4 Information

Für die Steuerung und Kontrolle sind Informationen von zentraler Bedeutung. Es ist menschlich nachvollziehbar, dass über negative Abweichungen, Probleme, erfolgte Fehler und Gefährdungen wesentlich weniger breit als über Erfolge und positive Nachrichten informiert wird. Für eine effektive Kontrolle und zur kontinuierlichen Verbesserung der Sparkasse sind jedoch Informationen über Schwachstellen von besonderer Wichtigkeit. Der Großteil der Information für die Verwaltungsratsmitglieder erfolgt durch den Vorstand. Damit ist systemimmanent ein Filter eingebaut, da die Information durch diejenigen erfolgt, deren Arbeit durch den Verwaltungsrat kontrolliert werden soll. Das Verwaltungsratsmitglied weiß jedoch in der Regel gar nicht, welche Informationen, aus denen es auswählen könnte, zur Verfügung stehen oder vorliegen müssten. Natürlich ist zu berücksichtigen, dass sich auch nicht jede sinnvolle Information mit einem wirtschaftlich vertretbaren Aufwand erheben lässt. In der Gesamtbetrachtung besteht bezüglich der Vorlage von Informationen eine starke Abhängigkeit vom Vorstand. In der Praxis weist die Informationspolitik von Sparkassenvorständen eine erhebliche Bandbreite auf.

In Verwaltungsräten ist der Informationsstand nicht homogen. Der Zugang zu ergänzenden Informationen ist für einzelne Verwaltungsratsmitglieder unterschiedlich. Der Vorsitzende des Verwaltungsrats bezieht sein zusätzliches Wissen über die Arbeit in Verbandsorganen und ergänzende an ihn gerichtete schriftliche Unterlagen des Verbandes. Über diese Möglichkeiten verfügen die anderen Doppelmandatsträger und die weiteren Mitglieder nicht. Die weiteren Mitglieder haben als Unternehmer oder freiberuflich Tätige dagegen oft die Kenntnis bezüglich dessen, was an unternehmensrelevanten Daten in einer Sparkasse vorhanden sein muss. Auch innerhalb der Gruppe der Mitarbeitervertreter sind erhebliche Wissensunterschiede vorhanden. Der Grund hierfür liegt in den sehr unterschiedlichen Tätigkeitsmerkmalen der gewählten Mitbestimmungsvertreter. Nur ein Controller oder Innenrevisor weiß, welche Informationen vorliegen, hat Zugang zu ihnen und kann sie interpretieren. Aber immerhin haben fast alle Mitarbeitervertreter hausintern oder in den Strukturen der Sparkasse die Zugänge und Zugriffe persönlicher und technischer Art (Intranet, Verbandsrundschreiben), um sich weitere Informationen zu beschaffen. Vereinfachend kommt hinzu, dass sie sich diese Informationen während der Arbeitszeit beschaffen können.

Der freie Zugang zu ungefilterten Informationen besteht für alle Verwaltungsratsmitglieder über die umfangreiche Fachliteratur. Hier wird zeitnah über Weiterentwicklungen des Bankenrechts, der Vertriebssteuerung und weitere wichtige Themen berichtet. Nur durch die Lektüre können sie zeitnah erkennen, welche Informationen sie von ihrem Haus zu diesen Entwicklungen einfordern müssten, beziehungsweise welche Prozesse und Entwicklungsschritte sie im Haus anstoßen sollten. Für eine effektive Tätigkeit im Verwaltungsrat ist darüber hinaus die Kenntnis des Wettbewerbsumfelds lokal und überregional unerlässlich. Im Regelfall haben Verwaltungsräte einen ungenügenden Marktüberblick. Ausnahmen sind meist persönlich motiviert. Als Beispiel zu nennen ist hier die Beschäftigung mit der eigenen Hausfinanzierung oder Geldanlage. Bei im Verwaltungsrat vertretenen Wirtschaftsprüfern und Steuer- oder Unternehmens-

beratern kommt ausnahmsweise aufgrund der Betreuung ihrer Mandantschaft ein umfassender Marktüberblick hinzu.

Leider ist in der Praxis jedoch oft feststellbar, dass die angebotenen Informationsquellen nicht genügend genutzt und weitergehende Informationen von den Vorständen nicht eingefordert werden.

3.5 Interessenkonflikte

Interessenkonflikte schränken je nach Ausprägung eine erfolgreiche Arbeit im Verwaltungsrat ein oder machen diese gar unmöglich. Sie können immer dort entstehen, wo durch Entscheidungen oder nicht getroffene Entscheidungen des Gremiums die persönlichen Interessen eines einzelnen Verwaltungsratsmitglieds betroffen sind. Diese persönlichen Interessen können neben dem privaten Umfeld bei einem weiteren Mitglied beispielsweise sein Unternehmen und bei einem Doppelmandatsträger seine Gemeindeglieder tangieren. Einem professionellen Umgang mit aufkeimenden Konflikten kommt daher eine besondere Bedeutung zu.

Bei Mitarbeitervertreten ist die Abhängigkeit vom Vorstand und damit die Gefahr, dass sie sich nicht idealtypisch verhalten, am größten. Dabei gibt es zwei denkbare Varianten von Abweichungen. Auf der einen Seite könnte die Geschäftsführung des Vorstands in verbalen Sachäußerungen zu positiv und unkritisch bewertet werden, um das Klima im Berufsalltag nicht zu belasten oder um berufliche Ziele vermeintlich einfacher zu erreichen. Auf der anderen Seite wird berechtigte Kritik aus Angst vor befürchteten persönlichen Nachteilen oder Repressalien in der zukünftigen täglichen Arbeit zurückgehalten. Insbesondere wenn es um die Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz der Sparkasse durch Reduzierung der Kosten geht, kann es sein, dass das Abstimmungsverhalten nicht allein von sachlichen Erwägungen geprägt ist. Die anstehenden Entscheidungen können beispielsweise zu stärkerer persönlicher Arbeitsbelastung (durch weniger Mitarbeiterkapazitäten im Bereich) beziehungsweise zu Gehaltseinbußen (Einschränkungen von Sonderzahlungen) und im Extremfall bis hin zum eigenen Arbeitsplatzverlust führen, da Mitarbeiter als Verwaltungsratsmitglied im Gegensatz zu Personalräten keinen Kündigungsschutz genießen.

Bei Doppelmandatsträgern kann der Wunsch nach „politischen“ Krediten für Unternehmer in der eigenen Gemeinde bestehen, möglicherweise unter Zurückstellung eines zu hohen Kreditausfallrisikos. Motiviert könnte dies durch den möglichen Arbeitsplatzverlust, durch die Stärkung eines Gewerbesteuerzahlers, aber auch durch befürchtete negative Auswirkungen auf zukünftige Wahlergebnisse durch eine Verschlechterung der Stimmung vor Ort sein. Der Konflikt könnte aber ebenfalls bei anstehenden, arbeitsplatzrelevanten Entscheidungen in der Sparkasse entstehen. Doppelmandatsträger könnten gegen eine wirtschaftlich sinnvolle Outsourcing-Maßnahme und damit verbundenem Arbeitsplatzabbau vor Ort votieren. Sie könnten aus Gründen der persönlichen Reputation oder aus gewerbesteuerlichen Erwägungen geneigt sein, eine nicht sachgerechte Allokation personeller Ressourcen zu fordern, die sich wenig

an Arbeitsabläufen und Berichtslinien orientiert. Insbesondere bei Fusionsdiskussionen spielt dies eine große Rolle.

Gegen die Interessenlage der Sparkasse sind auch Forderungen nach finanzieller Unterstützung in Form von Spenden und Sponsoring für kommunale Veranstaltungen und Vereine über den wirtschaftlich vertretbaren Rahmen hinaus. Begrenzt wird dies insbesondere in Sparkassen mit mehreren Trägern dadurch, dass die Doppelmandatsträger untereinander genauestens darauf achten, dass die Mittel gleichmäßig verteilt werden. Denkbar ist allerdings, dass durch ein einheitliches Vorgehen der Doppelmandatsträger die finanziellen Forderungen insgesamt noch höher ausfallen.

Politische Interessenkonflikte müssen nicht regional begrenzt sein, sondern können auch durch überregionale Fragestellungen ausgelöst werden. Beispielsweise kann auf die Debatte um die Änderung des Sparkassenrechts in Hessen verwiesen werden. Hier verfolgt der Sparkassenverband eine andere Intention als die Landesregierung. Aufgrund dessen kann ein Interessenkonflikt für einen Verwaltungsrat, der derselben Partei wie die Mehrheitsfraktion im Landtag angehört, entstehen.

Abschließend ist die Konditionenpolitik ein Thema, das bei allen Verwaltungsratsmitgliedern zu Interessenkonflikten führen könnte. Aufgrund der zu vermutenden höheren Einlagen und Kreditvolumina dürfte dies bei den weiteren Mitgliedern stärker ins Gewicht fallen. Offensichtlich ist auch, dass eine Diskussion über allgemeine Richtlinien der Kreditpolitik (Kreditrisikostategie) insbesondere für die weiteren Verwaltungsratsmitglieder von besonderem Interesse ist. Es besteht die Gefahr, dass das Eintreten für eine erleichterte Kreditvergabe zu einem erhöhten Adressenausfallrisiko für die Sparkasse führt.

Bestehende Interessenkonflikte werden möglicherweise auch deshalb nicht behoben, weil nicht betroffene Verwaltungsräte den Konflikt eines Mitgliedes wohl erkennen, ihn aber aufgrund falsch verstandener Rücksichtnahme nicht thematisieren.

3.6 Zweck der Sparkasse

Im Gegensatz zu Aufsichtsräten von Privatbanken, denen es im Kern vornehmlich um die Steigerung von Aktienwert und Ausschüttung geht, ist der durch den Verwaltungsrat einer Sparkasse zu berücksichtigende Zweck vielschichtiger. Auf die Dualität der Ziele wurde bereits eingegangen. Auch wenn immer wieder vom öffentlichen Auftrag der Sparkassen in Verbindung mit Wirtschaftlichkeit gesprochen wird, ist dennoch in Frage zu stellen, ob allen Verwaltungsratsmitgliedern die Bedeutungen dieser Zielbedingungen bewusst sind.

Festzustellen ist, dass bei Diskussionen in Verwaltungsräten der Fokus auf den wirtschaftlichen Daten liegt. Hierbei geht es im Wesentlichen nur um die Bewertung relativer Zahlen im Vergleich zu Gruppen- beziehungsweise Verbandsdurchschnitten. Faktisch ergibt sich dadurch eine ausschließlich formale Kontrolle der im Sparkassengesetz festgelegten Rahmenbedingung der wirtschaftlichen Rentabilität. Der zusätzlich im

Sparkassengesetz geforderte Zweck kommt dabei in der Regel bei der Diskussion zu kurz. Fragen nach der Marktdurchdringung, nach Marktanteilen, nach der strategischen Ausrichtung und der generellen Erfüllung des öffentlichen Auftrages erfahren üblicherweise nicht den ihnen gebührenden Stellenwert.

Durch die fehlende Diskussion über die strategische Ausrichtung ergeben sich erweiterte Spielräume für den Vorstand, der die Entwicklungsrichtung der Sparkasse zunehmend bestimmt. Die Entwicklungstendenz geht damit von der dem Aufsichtsgremium zustehenden inhaltlichen Ausrichtung der Grundzüge der Geschäftspolitik der Sparkasse hin zu einer nachträglichen, rein formalen Kontrolle der Vorstandstätigkeit. Damit kommt der Verwaltungsrat der in § 12 Abs. 1 Sparkassengesetz Baden-Württemberg zugewiesenen Richtlinienkompetenz nicht angemessen nach.

3.7 Identifikation

Das Wissen über den Zweck und die Ausrichtung der Sparkasse ist Voraussetzung für die notwendige Identifikation der Verwaltungsräte mit ihrem Institut. Am ausgeprägtesten dürfte die Identifikation bei den Mitarbeitervertretern sein. Die Sparkasse hat für die Beschäftigten im Vergleich zu den sonstigen Verwaltungsräten durch die tägliche Arbeit einen besonderen Stellenwert. Als „Sparkässler“ kann hier eine grundsätzliche Identifikation unterstellt werden. Trotzdem ist davon auszugehen, dass auch Mitarbeiter von Sparkassen teilweise Produkte von Mitbewerbern nutzen.

Bei Doppelmandatsträgern ist die Identifikation mit der Sparkasse problematischer. Bei demjenigen, für den die Sparkasse schon lange die „Bank seiner Wahl“ ist, dürfte sie im Verhältnis zu dem, der vorher über eine lange Zeit eine angenehme Geschäftsverbindung zu einem Wettbewerber unterhielt, deutlich einfacher sein.

Es ist fraglich, ob von einem Verwaltungsratsmitglied bei Berufung in das Amt eine Verlagerung der Geschäftsverbindung zur Sparkasse als äußerer Nachweis der Identifikation erwartet werden darf. Nicht zumutbar wäre jedoch die Umschuldung einer Baufinanzierung unter Inkaufnahme einer hohen Vorfälligkeitsentschädigung und einer möglichen Konditionenverschlechterung. Aufgrund der hohen Außenwirkung von Konto- und Kreditkarten im Zahlungsverkehr sollte aber zumindest das laufende Konto bei der Sparkasse geführt werden. Die erforderliche innere Identifikation lässt sich hiermit nicht sicherstellen, wohl aber lassen sich negative Außenwirkungen für die Sparkasse vermeiden.

Unternehmen ab einem gewissen Kreditvolumen unterhalten üblicherweise mehr als eine Bankverbindung. Damit muss wohl hingenommen werden, dass bei Unternehmern als weiteren Mitgliedern zusätzlich Bankverbindungen bestehen. Aufgrund des Auswahlverfahrens kann aber unterstellt werden, dass die Hausbankfunktion bei der jeweiligen Sparkasse liegt.

3.8 Auswahlverfahren

Die hohen Anforderungen an den idealtypischen Verwaltungsrat sind, wie bereits festgestellt wurde, nicht vollständig zu erfüllen. Um Abweichungen so gering wie möglich zu halten, sollten daher grundsätzlich die Besten ausgewählt werden. Hierbei stellt sich die Frage, ob das Auswahlverfahren diesem Selektionskriterium gerecht wird. Bei der Beantwortung soll wieder zwischen den drei Gruppen von Verwaltungsratsmitgliedern unterschieden werden.

Bei der Gruppe der Mitarbeitervertreter steht theoretisch eine breite Auswahl aus fast der gesamten Mitarbeiterschaft zur Verfügung. Selbst wenn der Grundgedanke, dass bei einer demokratischen Wahl letztendlich die Besten ausgewählt werden, nicht in Zweifel gezogen wird, ist trotzdem nicht sichergestellt, dass sich die qualitativ Geeignetsten auch um das Mandat bewerben. Zweifelhaft scheint dies auch vor dem Hintergrund, dass häufig die in § 16 Abs. 3 Sparkassengesetz von Baden-Württemberg vorgeschriebene Mindestzahl an Bewerbern kaum überschritten wird. Das Interesse an dieser Tätigkeit scheint wenig ausgeprägt zu sein.

Ganz anders sieht die Situation bei den zu wählenden Doppelmandatsträgern aus. Hier ist der Personenkreis, aus dem eine Auswahl erfolgen kann, grundsätzlich eng begrenzt. Je nach Sparkassentyp (Kreis- oder Bezirkssparkasse) besteht er neben Landrat und Bürgermeistern aus Kreis- und Gemeinderäten. Da in der Praxis Bürgermeister in den Verwaltungsrat gewählt werden, wird die Auswahl insbesondere bei Bezirkssparkassen bei steigender Anzahl der Trägergemeinden immer begrenzter. Erst wenn die Anzahl der Trägergemeinden die Anzahl der maximal zu besetzenden Doppelmandatsträger überschreitet, ergibt sich wieder die Möglichkeit einer Auswahl aus dem Kreis der Bürgermeister, die dann aber in aller Regel ausschließlich nach Größenkriterien erfolgt. Die theoretische Möglichkeit, aus dem quantitativ großen Potenzial der Gemeinderäte zu schöpfen und diese in den Verwaltungsrat zu entsenden, wird meist erst dann genutzt, wenn nach Besetzung mit Bürgermeistern der Trägergemeinden noch unbesetzte Mandate zur Verfügung stehen. Diese Handhabung ist nicht unerwartet, da die für die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder zuständige Trägerversammlung ebenfalls aus den Bürgermeistern zusammengesetzt ist. Bei Kreissparkassen besteht aus der Gesamtheit der Kreisräte eine Möglichkeit der Auswahl nach qualitativen Selektionskriterien. Auf die einschränkende Wirkung durch Berücksichtigung von Parteienproporz und Fraktionshierarchien wurde bereits eingegangen.

Quantitativ am größten ist das Potenzial für die Auswahl bei den weiteren Mitgliedern. Da nach § 13 Abs. 3 Sparkassengesetz Baden-Württemberg bei der Besetzung grundsätzlich alle Kundengruppen berücksichtigt werden sollen, stehen theoretisch alle Kunden zur Verfügung, es sei denn es liegen Gründe für eine Unvereinbarkeit mit dem Amt vor. In der Praxis erfährt dies eine Einschränkung dadurch, dass weitgehend nur Unternehmer und Freiberufler in den Verwaltungsrat berufen werden. Selbst nach dieser Reduktion steht für eine qualitativ gute Auswahl immer noch eine große Zahl an möglichen Kandidaten zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund erscheint es problematisch, dass sich die Zahl der möglichen Doppelmandatsträger häufig zu Lasten der weiteren Mitglieder an der Obergrenze orientiert. Eine weitere Einschränkung erfährt

eine qualitätsorientierte Auswahl dadurch, dass zumindest bei Flächensparkassen üblicherweise regionale Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

Kaum ein Auswahlverfahren gibt es oft bei der Besetzung der besonders wichtigen Funktion des Verwaltungsratsvorsitzenden. Die Besetzung dieser Position ist zumeist in der Satzung fest geregelt.

4. Reduktion negativer Abweichungen

Bei Betrachtung der dargestellten negativen Abweichungen drängt sich die Frage auf, mit welchen Maßnahmen Verbesserungen zu erzielen sind. Dabei ist relativ schnell festzustellen, dass die Möglichkeiten, durch strukturelle Vorgaben von außen auf die Arbeit des Verwaltungsrats einzuwirken (zum Beispiel durch Gesetze), schnell erschöpft sind. Überall da, wo es keine gesetzlichen Regelungen gibt oder diese nicht sinnvoll sind, besteht die Option oder sogar die moralische Verpflichtung aus dem Gremium heraus, Regeln für die Verbesserung der Arbeitsqualität zu vereinbaren. Gerade diese Regeln sind als Grundlage für einen zu erstellenden Corporate Governance Kodex geeignet. Zunächst soll nun der Blick auf die zumindest theoretisch in Gesetzen und in Verordnungen festzulegenden Vorgaben gerichtet werden.

4.1 Weiterbildungskonzepte

Am wenigsten umstritten dürfte die Festlegung von Mindeststandards bei Seminar- und Weiterbildungskonzepten sein. Vor dem Hintergrund, dass das notwendige Fachwissen aufgrund gesetzlicher Vorgaben bereits bei Amtsantritt vorhanden sein muss, dürfte die Abkehr vom Freiwilligkeitsprinzip der Fortbildung allgemein zu akzeptieren sein. In Anlehnung an die ansonsten im bankaufsichtsrechtlichen Bereich festgelegten Mindestanforderungen sollten auch Mindeststandards für das Grundwissen der Verwaltungsräte gelten. Dies macht vor dem Hintergrund Sinn, dass Kreditinstitute aufgrund ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung einer besonderen Bundesaufsicht unterstellt sind und daher schwer nachvollziehbar ist, dass die „internen Aufseher“ nicht entsprechend hohe Qualitätsstandards erfüllen sollten. Die Herausforderung bei der Entwicklung entsprechender Schulungskonzepte liegt in dem sehr unterschiedlichen Stand der Vorkenntnisse. Um jedem Verwaltungsratsmitglied gerecht zu werden, kann ein Schulungskonzept nur modularartig darauf aufbauen. Allerdings dürfte bei der Umsetzung die Beurteilung der vorhandenen Wissensstände ein Problem darstellen. Am ehesten bieten sich als Beurteilungskriterien die Ausbildung und die beruflichen Kenntnisse an. Diese Vorgehensweise entspräche den Anforderungen des § 33 KWG bei der Besetzung von Vorstandsposten, da dort die Befähigung dem Grunde nach auch an beruflichen Tätigkeitsmerkmalen gemessen wird.

4.2 Zugangsbeschränkungen

Die zuvor beschriebenen Mindestweiterbildungsstandards dürfen aber nicht als Zugangsbeschränkung für den Antritt des Mandates verstanden werden. Eine theoretisch denkbare und gesetzlich regelbare Lösung, die vorsieht, die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat an nachweis- und überprüfbaren Qualitätskriterien festzumachen, widerspricht dem demokratischen Grundgedanken. Immerhin sind die Doppelmandats-träger und die Mitarbeitervertreter demokratisch durch eine Wahl legitimiert. Darüber hinaus würde durch eine solche Zugangsbeschränkung der gesetzliche Vertreter einer Trägergemeinde möglicherweise an der Beaufsichtigung gehindert.

Auch eine Sonderbehandlung der nicht allgemein demokratisch legitimierten weiteren Verwaltungsratsmitglieder ist fast nicht vorstellbar. Eine ergebnisoffene Prüfung der Eignung könnte gravierende negative Auswirkungen auf bestehende Kundenbeziehungen haben. Somit sind an Qualitätskriterien geknüpfte Zugangsbeschränkungen weder rechtlich noch der Sache nach sinnvoll und damit abzulehnen.

4.3 Begrenzung der Wahlperioden

Ebenso wenig wie Zugangsbeschränkungen erscheint eine gesetzliche Begrenzung der Anzahl möglicher Wahlperioden sinnvoll. Diese in Deutschland nur beim höchsten Staatsamt geltende Regelung ist argumentativ kaum zu vermitteln, solange zumindest für die Doppelmandats-träger keine gleich gelagerten Bestimmungen für das Hauptamt gelten. Eine unterschiedliche Behandlung der weiteren Mitglieder und der Mitarbeitervertreter ist deshalb nicht vorstellbar. Auch aus qualitativen Gesichtspunkten ist ein solches Vorgehen wenig sinnvoll, weil die stattfindende Weiterbildung und gemachte Erfahrung im Gremium zu einer Verbesserung der Arbeit führen müssten.

4.4 Altersbegrenzung

Obwohl festzustellen ist, dass mit zunehmender Amtszeit eine Verbesserung der Qualität durch vermehrtes Wissen und Erfahrung einhergeht, ist dennoch fragwürdig, ob der mit zunehmendem Lebensalter tendenziell einhergehende Leistungsabfall eine gesetzliche Altersbegrenzung rechtfertigt. Diese Frage stellt sich nur für einen eingeschränkten Kreis der Verwaltungsräte, da die Mitarbeitervertreter mit der Pensionierung und Bürgermeister und Landräte mit Erreichen der Altersgrenze automatisch aus ihrem Amt ausscheiden. Eine separate Regelung kommen nur für weitere Mitglieder sowie im Verwaltungsrat vertretene Kreis- und Gemeinderäte in Betracht.

Zu untersuchen ist, ob eine hohe Korrelation zwischen dem Alter und der festzustellenden Abweichung vom beschriebenen idealtypischen Verwaltungsrat besteht. Für eine Altersgrenze könnte sprechen, dass die Verwaltungsratsmitglieder ab einem gewissen Alter nicht mehr ins Berufsleben eingebunden sind und damit notwendige Bezüge zu

wirtschaftlichen Vorgängen verloren gehen. Andererseits steigt dagegen die Unabhängigkeit, da keine wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeiten mehr bestehen. Die Gefahr sinkt, dass Entscheidungen durch Kompromisse und Rücksichtnahmen beeinflusst werden. Vor dem Hintergrund der doch erheblichen individuellen Unterschiede macht eine allgemein verbindliche gesetzliche Regelung wenig Sinn. Sehr wohl vorstellbar sind jedoch jeweils hausinterne Absprachen.

4.5 Alternative Besetzungsmöglichkeiten im Bereich der Doppelmandatsträger

Eine Erhöhung der Auswahlmöglichkeiten ist denkbar, wenn bei der Besetzung der Doppelmandatsträger nicht zwangsweise eine Konzentration auf Bürgermeister bzw. die Fraktionsspitzen der Kreistage erfolgt. Spätestens bei diesem Punkt wird endgültig der Bereich des gesetzlich Regelbaren verlassen. Ein hierfür notwendiger Eingriff in die gesetzlichen Vertretungsbefugnisse ist nicht zu rechtfertigen. Auf freiwilliger Basis ist eine solche Regelung dennoch denkbar und im Einzelfall vor dem Hintergrund individueller Belastungen durchaus sinnvoll. Dafür könnte sprechen, dass ein Alternativkandidat neben mehr Zeit eventuell auch ein größeres Eigeninteresse und eine höhere Motivation mitbringt. Möglich ist ebenfalls, dass aufgrund der Ausbildung und Tätigkeit größere Vorkenntnisse vorhanden sind. Hinderlich für die Umsetzung einer solchen Konstellation dürfte allerdings die Befürchtung des jeweiligen Bürgermeisters sein, dass ihm ein freiwilliger Mandatsverzicht als Schwäche oder Desinteresse ausgelegt wird. Daher ist eine solcher Mandatsverzicht eher unwahrscheinlich. Einfacher vorstellbar wäre die dauerhafte Delegation der Verwaltungsaufgabe an den jeweiligen Kämmerer, weil es auch der kommunalen Praxis in anderen Aufgabenbereichen entspricht. Dazu wäre allerdings in Bezug auf die weitgehend festgeschriebene Anzahl der Doppelmandatsträger eine Modifizierung des Sparkassenrechts erforderlich.¹¹

4.6 Zeitbudget

Bei der Analyse in Kapitel 3 war das Thema Zeitbudget einer der zentralen Punkte für negative Abweichungen. Darum muss dieser Punkt auch bei den Lösungsansätzen thematisiert werden, auch wenn in diesem Bereich nicht viel mehr als eine moralische Selbstverpflichtung denkbar ist. Regelungen hierzu sollten deshalb zu erstellenden Corporate-Governance-Richtlinien vorbehalten bleiben.

11 Vgl. § 15 Abs. 1 Sparkassengesetz Baden-Württemberg

5. Public Corporate Governance – ein möglicher Lösungsansatz

Wenn Corporate-Governance-Richtlinien einen Lösungsansatz zur Verbesserung der Kontrolltätigkeit von Verwaltungsräten und zum Abbau der beschriebenen negativen Abweichungen bieten sollen, dann müssen diese konkrete qualitativ und quantitativ messbare Aussagen enthalten. Deshalb richtet sich der Fokus im ersten Schritt auf bestehende Corporate-Governance-Richtlinien im öffentlichen Bereich.

5.1 Vorhandene Public-Corporate-Governance-Richtlinien

Derzeit gibt es erst wenige öffentliche Einrichtungen, die Corporate-Governance-Richtlinien aufgestellt und veröffentlicht haben. So hat Stuttgart am 9. Februar 2006 als erste deutsche Kommune einen Entwurf vorgestellt.¹² Im Bereich der öffentlichen Banken liegt der Corporate Governance Kodex beispielsweise von der NRW.BANK vor.¹³ Bei der Analyse der angesprochenen Corporate Governance Indices sollen nur Aspekte betrachtet werden, die Aufsichts- respektive Verwaltungsräte betreffenden. Dementsprechend bleiben die typischerweise in Corporate-Governance-Richtlinien ebenfalls enthaltenen Bestimmungen für Vorstände und Mitarbeiter unberücksichtigt.

Bei der Durchsicht beider Papiere ist schnell festzustellen, dass sie immer an den Stellen konkret sind, wo Sachverhalte ohnehin in Geschäftsanweisungen, Satzungen oder Gesetzen grundsätzlich fixiert sind. So finden sich in den verwaltungsratsrelevanten Regelungen der NRW.BANK Themen wie zum Beispiel Aufgaben und Zuständigkeiten (5.1), Aufgaben und Befugnisse des Verwaltungsratsvorsitzenden (5.2), Bildung von Ausschüssen (5.3) und Zusammensetzung und Vergütung (5.4). In Absatz 5.6 ist die bereits gesetzlich geregelte staatliche Aufsicht über die NRW.BANK nochmals enthalten.¹⁴ Je weiter sich Public-Corporate-Governance-Regeln von bereits Normiertem entfernen, desto weniger konkret werden sie. Gerade beim wichtigen Punkt Zeitbudget treffen die Richtlinien der NRW.BANK unter Punkt 5.4.5 die nicht quantifizierbare Aussage: „Jedes Verwaltungsratsmitglied achtet darauf, dass ihm für die Wahrnehmung seiner Mandate genügend Zeit zur Verfügung steht.“ Präziser ist im Vergleich dazu die Stadt Stuttgart, die in ihrem Kodex immerhin die Anzahl der Aufsichtsratsmandate auf fünf begrenzt (Punkt 2.2.5). Die Aussage erhält jedoch dadurch eine Abschwächung, dass es sich um eine Soll-Bestimmung handelt, die darüber hinaus eine Befreiungsklausel

12 Public Corporate Governance – ein Kodex für öffentliche Unternehmen.

13 Regeln zur transparenten und verantwortungsvollen Unternehmensführung – Der Public Corporate Governance Kodex der NRW.BANK.

14 Regeln zur transparenten und verantwortungsvollen Unternehmensführung – Der Public Corporate Governance Kodex der NRW.BANK.

für den vermutlich zeitlich ohnehin besonders belasteten Oberbürgermeister enthält. Ebenfalls wurden im Beitrag die kognitiven Fähigkeiten und die Weiterbildung als ein wesentliches Merkmal für die Qualität der Unternehmenskontrolle genannt. Die Stadt Stuttgart legt hierzu fest, dass jedes Aufsichtsratsmitglied durch eigene persönliche und fachliche Fort- und Weiterbildung dafür sorgen soll, dass es seine Aufgabe und Verantwortlichkeit im Sinne der Public Corporate Governance erfüllen kann. Wiederrum handelt es sich lediglich um eine Soll-Vorschrift, die Aussagen zu Umfang und Nachprüfbarkeit vermissen lässt. Zum Thema Weiterbildung sind im Kodex der NRW.BANK keinerlei Bestimmungen zu finden. Abschließend lässt sich feststellen, dass die für die Abweichung vom idealtypischen Verwaltungsrat wesentlichen Punkte oft oberflächlich abgehandelt werden und kaum über moralische Appelle hinausgehen. Damit dürften sie in der Praxis kaum Veränderungen bewirken.

5.2 Weiterentwicklung von Public-Corporate-Governance-Richtlinien

Die Qualität und Intensität der Arbeit in Verwaltungsräten sind in vielen Fällen verbesserungsbedürftig. Public Corporate Governance könnte in Bezug darauf sicherlich einen positiven Beitrag leisten. Dazu ist jedoch ein Qualitätsstandard erforderlich, das heißt, sie müsste ausreichend konkret und überprüfbar sein. Das bedeutet, dass der Verwaltungsrat jederzeit in der Lage ist, in einem Abgleich festzustellen, inwieweit er den hohen Anforderungen der Corporate Governance für jeden einzelnen Punkt gerecht wird. Dazu ist es erforderlich, dass für alle Punkte, die für eine negative Abweichung vom Idealtypus verantwortlich sind, konkrete Aussagen in der Corporate-Governance-Richtlinie enthalten sind. Dafür mögen die unter Kapitel 3 aufgezählten Punkte eine Hilfestellung ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit sein. Es muss darüber hinaus sichergestellt sein, dass die Beschäftigung mit den Corporate-Governance-Richtlinien im Verwaltungsrat einmal jährlich erfolgt.

Fraglich ist, ob auf dem notwendigen Weg der Weiterentwicklung von Corporate-Governance-Richtlinien das Konsultationspapier des Baseler Ausschusses zur Verbesserung der Corporate Governance in Bankorganisationen¹⁵ einen Beitrag leisten kann. Dort wird unter anderem gefordert¹⁶, dass Mitglieder von Aufsichtsgremien hinsichtlich ihrer Qualifikation einer aufsichtsrechtlichen Kontrolle unterzogen werden sollen. Die vorgeschlagenen teilweise präzisen Regeln in diesem Papier sollen dazu beitragen, konkrete und nachvollziehbare Corporate Governance im Bankenbereich zu etablieren. Auf der anderen Seite ist die in der Stellungnahme des Bundesverbandes der deutschen Volks- und Raiffeisenbanken und des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes geübte Kritik an dem Konsultationspapier zu berücksichtigen. In ihrem Fazit wird ausdrücklich vor einem „regulatorischen Overkill“ seitens des Bankaufsichtsrats bei Umsetzung der Bestimmungen gewarnt.

¹⁵ Enhancing corporate governance for banking organizations.

¹⁶ TZ 61 Enhancing corporate governance for banking organizations.

5.3 Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Arbeit von Verwaltungsräten aufgrund vieler, teilweise auch nachvollziehbarer Gründe nicht optimal ist. Um eine zukünftige positive Weiterentwicklung der Sparkassen in einem immer schwierigeren Wettbewerbsumfeld zu fördern, ist eine Verbesserung der Qualität wünschenswert und erforderlich. Hierzu können Corporate-Governance-Richtlinien einen wichtigen Beitrag leisten. Die Kunst dabei ist, diese Richtlinien einerseits so konkret zu gestalten, dass sie eine Wirkung entfalten können, und andererseits zu verhindern, dass dabei ein nicht mehr zu bewältigender Bürokratismus entsteht. Dieses Spannungsverhältnis dürfte auch ein Grund dafür sein, dass nach jahrelanger Diskussion nur vereinzelte Corporate-Governance-Richtlinien entstanden sind.

Literaturverzeichnis

- VÖLTER, M. (2005): Aufgaben und Pflichten von Verwaltungsräten, 5. Auflage, Stuttgart.
- KLÜPFEL, W./GABERDIEL, H./GNAMM, P. (2001): Kommentar zum Sparkassengesetz, 6. Auflage, Stuttgart.
- VÖLL, M. (2006): Public Corporate Governance – ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Landeshauptstadt Stuttgart Stadtkämmerei.
- Regeln zur transparenten und verantwortungsvollen Unternehmensführung – Der Public Corporate Governance Kodex der NRW.BANK, NRW.BANK, Düsseldorf und Münster (2005).
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2005): Enhancing corporate governance for banking organisations.
- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN UND DES DEUTSCHEN SPARKASSEN- UND GIROVERBANDES (2005): Stellungnahme des Bundesverbandes der deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken und des deutschen Sparkassen- und Giroverbandes zum Konsultationspapier des Baseler Ausschusses zur Verbesserung der Corporate Governance in Bankorganisationen.