

**Corporate Governance – Bedeutung für den
Wirtschaftsstandort Deutschland**

von

Wolfgang Clement

Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit

Schriftliche Fassung des Gastvortrags anlässlich der 3.
Konferenz zum deutschen „Corporate Governance Kodex“

am 23. Juni 2004

in Berlin

Welchen Stellenwert hat gute Unternehmensführung heute für unsere Gesellschaft und für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Wir leben in einer Welt, in der die Wirtschaft geprägt ist von eng verflochtenen Finanzmärkten, grenzüberschreitenden Fusionen und Übernahmen, von einem äußerst dynamischen Standortwettbewerb und Verlagerungen von Unternehmen oder Unternehmensteilen ins Ausland. Dies verändert natürlich auch die Rollenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft.

Zum einen muss der Staat sein Handeln verstärkt auf die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes ausrichten, zum Beispiel durch Reformen der Sozialsysteme und des Steuersystems, durch die Entflechtung der bundesstaatlichen Ordnung und den Abbau überflüssiger Bürokratie und vor allem dringend durch die Förderung von Bildung, Wissenschaft und Forschung.

Die Unternehmerschaft profitiert auf der anderen Seite von den neuen Chancen und Freiheiten der globalen Ökonomie. Die Frage ist aber, ob und wie sie gerade unter diesen Vorzeichen ihrer wachsenden Verantwortung für und innerhalb der Unternehmen – aber auch gegenüber der Gesellschaft, aus der heraus sie wirtschaften – gerecht werden können.

Mehr Freiheit, aber auch eine entsprechend wachsende Verantwortung machen eine moderne Unternehmensführung aus, und dies nicht nur aus moralischen Gründen, sondern aus wirtschaftlichem Eigeninteresse.

Mit dem Deutschen Corporate Governance Kodex und der weitergehenden Arbeit der Kommission hat sich „die Wirtschaft“ in einem ersten wichtigen Schritt dieser Verantwortung gestellt. Denn der Kodex zeigt, wie sich gesetzliche Rahmenbedingungen und freiwillige Selbstverpflichtungen wechselseitig ergänzen können.

Dabei ist es gerade etwas mehr als zwei Jahre her, dass die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex unter dem Vorsitz von Dr. Cromme ihren Kodex vorgelegt hat. Und bereits heute ist er wesentlicher Teil der Unternehmenskultur und der Unternehmensverfassung in Deutschland. Er schafft wichtige Voraussetzungen, damit Unternehmen aus Deutschland in einer Welt globalisierter Kapitalmärkte und im internationalen Wettlauf um Anlagegelder bestehen können.

Wer – wie in Deutschland – eine wachsende Verantwortung der Unternehmen ins Spiel bringt, der muss auch entsprechende Freiräume geben. Das ist der Grund, weshalb freiwilligen Lösungen gegenüber gesetzgeberischen Regelungen Vorrang gegeben werden sollte – hier wie anderenorts.

I. Gesamtkonzept der Bundesregierung zur Förderung der Corporate Governance

Dem Staat und der Politik bleibt in diesem Verständnis die Aufgabe der Rahmensetzung, der sich die Bundesregierung mit verschiedenen gesetzgeberischen Schritten gestellt hat und stellt.

Im Sommer 2001 hat die Regierungskommission mit dem Titel "Corporate Governance – Unternehmensführung – Unternehmenskontrolle – Modernisierung des Aktienrechts" unter der Leitung von Professor Baums ihren umfassenden Bericht vorgelegt. Mit diesem Bericht, einer großen und verdienstvollen Leistung, verfügen wir über eine Fülle von sorgfältig abgewogenen Vorschlägen und damit über eine gute Grundlage für die Gesetzgebung.

Die Bundesregierung hat auf dieser Grundlage vor zwei Jahren das so genannte 10-Punkte-Programm – ihren Maßnahmenkatalog zur Stärkung der Unternehmensintegrität und des Anlegerschutzes – vorgelegt.

Der Bundesfinanzminister trägt mit dem Finanzmarktförderplan ebenfalls zur Stärkung des Finanzplatzes Deutschland bei. Nach der Vertrauenskrise auf den Finanzmärkten verfügen wir so über ein Gesamtkonzept, um ein vertrauensvolles Zusammenwirken zwischen den

Leitungsorganen kapitalmarktorientierter Unternehmen zu fördern, aber auch mehr Vertrauen für private wie institutionelle Investoren, für weitere Akteure auf den Kapitalmärkten wie Abschlussprüfer, Analysten und Rating-Agenturen sicherzustellen und auf diese Weise weiteren Krisen vorzubeugen.

Auch angesichts der steigenden Bedeutung der privaten Altersvorsorge ist ein Mehr an Transparenz auf diesen Märkten unerlässlich. Zahlreiche Einzelpunkte des Maßnahmenbündels sind bereits erledigt oder auf dem Gesetzgebungsweg. Beispielhaft seien nur einige Beschlüsse aus der Sitzung des Bundeskabinetts vom 21. April 2004 in Erinnerung gerufen.

Mit dem Bilanzrechtsreformgesetz werden die Bilanzregeln nach internationalen Grundsätzen weiterentwickelt und stärken die Rolle des Abschlussprüfers. Es schafft die gesetzlichen Voraussetzungen für eine externe Bilanzkontrolle durch eine private Selbstverwaltungseinrichtung und durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Mit dem ebenfalls vom Kabinett beschlossenen Anlegerschutzverbesserungsgesetz wird unter anderem die EU-Marktmisbrauchsrichtlinie umgesetzt und der Anlegerschutz durch eine erweiterte Prospektpflicht verbessert.

Mit der Verwirklichung all dieser Teile des 10-Punkte-Programms wird das Spielfeld abgesteckt. Über die Spielregeln auf dem Feld muss sich die Wirtschaft selbst mit dem Deutschen Corporate Governance Kodex verständigen.

II. Transparenz als wesentliches Element

Die beste Möglichkeit, Vertrauen zurückzugewinnen, ist Transparenz. Die nach wie vor heftig diskutierte Vergütung von Managern bietet ein Beispiel.

Es ist fast unmöglich, das vom Aktiengesetz geforderte "angemessene Verhältnis" der Vergütung zur übertragenen Aufgabe und zur Lage der Gesellschaft unangreifbar zu bestimmen. Auch diesem Thema hat sich die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex im vergangenen Jahr intensiv und auf überzeugende Weise gewidmet. Immerhin haben elf der 30 DAX-Unternehmen in diesem Jahr die Vergütungen für ihre Vorstandsmitglieder offen gelegt. Aber das sind dennoch nicht genug. Man kann nur in aller Eindringlichkeit dazu raten, dem Schritt der Elf zu folgen und sich nicht von landläufigen Neiddebatten abschrecken zu lassen.

Leistungen im Management können nicht nach der Lohntabelle abgerechnet werden – das verlangt aber auch kein vernünftiger Mensch. Die Leistungsvergütung richtet sich stattdessen nach dem Mehrwert, der aus richtigen unternehmensstrategischen Entscheidungen, aus effektiver Kostenkontrolle und – last but not least – einer optimalen Vermarktung der Unternehmensprodukte entsteht.

Ganz unmissverständlich: Die Entwicklung der Vorstandsvergütung sollte in einem nachvollziehbaren Verhältnis zur Unternehmensentwicklung stehen und auch zur Entwicklung der Löhne und Gehälter der Mitarbeiter eines Unternehmens. Gerade Debatten der jüngsten Vergangenheit müssten gezeigt haben: Nicht fiktive, sondern nur reale und nachhaltige Steigerungen der Unternehmensbewertungen sollten die Grundlage für Managervergütungen sein.

Hier kann man Alt-Kanzler Helmut Schmidt nur Recht geben: Es mutet seltsam an, wenn bereits die schlichte Tatsache einer Fusion – und nicht der davon erwartete Erfolg – Auslöser einer deutlich verbesserten Dotation im Management ist.

Der Deutsche Corporate Governance Kodex und seine Weiterentwicklung schaffen hier zu Recht mehr Transparenz und sind ein geeignetes Korrektiv, um Übertreibungen zu vermeiden und Akzeptanz sicherzustellen; dies übrigens auch für die notwendigerweise ständig wachsende Flexibilität.

III. Unabhängigkeit der Aufsichtsräte

Auch was die Rolle der Aufsichtsgremien angeht, müssen sich deutsche Unternehmen den Anforderungen des Weltkapitalmarktes stellen. Die Zeiten, in denen Manager, Hausbanken und gelegentlich auch Politiker die Kontrollaufgaben gewissermaßen „unter sich“ ausmachten und so das im Industriezeitalter solide und erfolgreich funktionierende Geflecht der Deutschland AG unterhielten, sind vorbei.

Wirksame Kontrolle setzt die Unabhängigkeit der Kontrolleure vom Management voraus. In diesem Grundsatz dürfte Einigkeit bestehen. Auf dem deshalb notwendigen, zeitgemäßen Weg der Entflechtung von operativem Geschäft und Kontrolle ist die deutsche Wirtschaft – nicht zuletzt durch die Arbeit der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex – in den letzten Jahren ein großes Stück vorangekommen.

Allerdings kann diese Aufgabe der Entflechtung nicht losgelöst von den Besonderheiten der deutschen Unternehmensverfassung gelingen. Diese Gefahr besteht, wenn die EU-Kommission ihre Absicht, einheitliche und äußerst kleinteilige Empfehlungen zur Unabhängigkeit von Aufsichtsräten zu formulieren, weiter verfolgen sollte. Wenn die EU-Kommission z.B. normale Angestellte eines Unternehmens als "nicht unabhängig" erachtet, so lässt dies doch auf eine falsche Wahrnehmung der Stellung von Arbeitnehmervertretern in unserem Mitbestimmungssystem schließen. Diese Arbeitnehmervertreter sind bei uns bekanntlich durch Kündigungsschutzvorschriften und Benachteiligungsverbote geschützt.

In diesem Sinne konnte sogar im Hinblick auf die US-Gesetzgebung eine Einigung erreicht werden. Das Unabhängigkeitskriterium des Sarbanes-Oxley Act wird durch die Mitarbeiterstellung eines Arbeitnehmervertreters im Aufsichtsrat nicht verletzt.

Die bisherige Kommissionslinie in Brüssel, die Ausformulierung von Corporate Governance Kodizes in den nationalen Händen zu belassen, sollte beibehalten bleiben. Nur so kann die notwendige Flexibilität gewährleistet werden. Man kann z.B. keinen Sinn in europaweiten Vorgaben zur Frage sehen wie:

- wann genau ein Interessenkonflikt anzunehmen ist oder
- wie im Einzelnen die Aufsichtsrats-Ausschüsse zu besetzen sind.

Fern der Realität und der Vernunft ist die Vorstellung, dass Vertretern von Mehrheitsaktionären der Weg in den Aufsichtsrat ganz untersagt werden sollte. In diesem Punkt ist die Haltung des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), dass es ein fatales Signal wäre, „wenn Investoren die Kontrolle über ihr Investment verlieren würden“, richtig.

Und wie lange die "Abkühl-Periode" für ehemalige Vorstandsmitglieder zu dauern hat, bis eine Berufung in den Aufsichtsrat desselben Unternehmens stattfinden sollte, lässt sich auch nicht generell, sondern nur von Fall zu Fall festlegen. Die Empfehlung ist richtig, dass der Wechsel eines ehemaligen Vorstandschefs auf den Aufsichtsratsvorsitz nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber eine begründete Ausnahme sein sollte.

Die Aussagen der EU-Kommission zur Unabhängigkeit von Aufsichtsräten sollten in der Sache sehr ernst genommen werden. Sie sind als Anregung zu interpretieren, dass sich die „Cromme-Kommission“ – noch weitergehend als in den vergangenen Jahren – dieses Themas annimmt.

Die deutsche Wirtschaft sollte sich selbst an die Spitze der Diskussion in Europa stellen. Sie muss Standards setzen, die eine effektive Kontrolle unternehmerischer Entscheidungen garantieren. Dazu gehören beispielsweise die Probleme von Überkreuzverflechtungen von Aufsichtsräten mehrerer Unternehmen und auch die Frage, ob die Aufsichtsgremien grundsätzlich kleiner sein sollten, um effizienter werden zu können.

IV. Mitbestimmung und Corporate Governance

Einer der wichtigsten, aber in diesem Kreis sicherlich auch der umstrittenste Eckpfeiler der deutschen Unternehmensverfassung ist die Mitbestimmung. Der Forderung nach einer Abschaffung der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten sollte entschieden widersprochen werden.

Richtig ist sicherlich, dass Mitbestimmung einen zusätzlichen prozeduralen Aufwand erfordert und Kosten verursacht. Richtig ist auch, dass – jedenfalls das paritätische – deutsche Mitbestimmungsrecht für ausländische Geschäftspartner oft erklärungsbedürftig ist.

In diesem Zusammenhang ist es gut, dass Dr. Cromme den Kodex als internationale „Visitenkarte“ bezeichnet, die hilft, unsere Unternehmensordnung im Ausland verständlicher zu machen.

So positiv gewendet gelingt es auch, deutlich zu machen, dass der soziale Friede ein Standortfaktor ist, den keiner unterschätzen sollte. Etliche Umstrukturierungen von und in großen Unternehmen hätten nicht so schnell und ohne Brüche bewältigt werden können, wie es zumeist in der Wirklichkeit gelang; gerade im Ruhrgebiet gibt es einige Beispiele dafür.

Und richtig ist wohl auch, dass die bekanntesten unternehmerischen Misserfolge nicht von Betriebsräten zu verantworten waren, sondern dass sie auf krasse kaufmännische oder strategische Fehler im Management zurückgingen. Deshalb ist die Einschätzung, dass die Präsenz von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat die Qualität der Kontrolle beeinträchtigt, sicherlich nicht zutreffend. Denn es ist oft so, dass gerade die Arbeitnehmervertreter die langfristige Standortsicherung im Blick haben und ihre Kenntnisse über praktische Betriebsabläufe zum Vorteil des Gesamtunternehmens einbringen.

Mitbestimmung ist Mitverantwortung. Arbeitnehmervertreter in den deutschen Unternehmen konnten über mehrere Jahrzehnte beweisen, dass sie diese Verantwortung auch wahrnehmen. Andererseits könnte man in Anbetracht spektakulärer Beispiele aus den USA zu der Einschätzung kommen, dass Kontrollsystemen, die keine Einbeziehung von Arbeitnehmervertretern kennen, durchaus eine Gefahrengeneigntheit inne wohnt.

V. Die „Societas Europaea“ als Modell

Die Unternehmensmitbestimmung ist zugleich ein europäisches Thema. In der EU ist die Mitbestimmung der Arbeitnehmer unterschiedlich geregelt. Etwa die Hälfte der bisherigen 15 Mitgliedsstaaten kennt in der einen oder anderen Weise eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer, in anderen EU-Staaten ist sie so gut wie nicht existent. Auch unter den neuen Mitgliedsstaaten ist das Bild uneinheitlich.

Das war und ist die Ausgangslage, angesichts welcher die im Jahr 2000 zustande gekommene Einigung über die Mitbestimmung in der „Europäischen Aktiengesellschaft“ geradezu einen historischen Durchbruch darstellte – nach 30 Jahre währenden Verhandlungen.

Mit der „Europäischen Aktiengesellschaft“ (Societas Europaea, kurz SE) wird eine europaweit einheitliche Rechtsform für Kapitalgesellschaften geschaffen, die von den nationalen Rechtsordnungen weitgehend losgelöst ist. Die Regelungen treten im Oktober 2004 in Kraft; das deutsche Gesetz dazu ist auf dem Weg.

Häufig wird im Zusammenhang mit der SE von einem „Export“ der deutschen Mitbestimmung gesprochen. Das ist aber weder richtig noch gewollt. Im Gegensatz zum deutschen Recht sind in der SE alle Fragen der Unternehmensmitbestimmung zwischen Arbeitnehmern und Unternehmen frei verhandelbar. Auch bei Beteiligung eines deutschen Unternehmens kann somit vom deutschen Recht abgewichen werden. Nur bei einem Scheitern der Verhandlungen kommt ein gesetzliches Auffangmodell zum Tragen. Dann wird z.B. bei Fusionen das weitgehendste nationale Mitbestimmungsmodell angewandt, und dies auch nur, sofern mindestens 25 Prozent der späteren

Arbeitnehmer dieser Mitbestimmung unterliegen. Auf diese Weise gelingt ein Höchstmaß an Flexibilität bei gleichzeitiger Erhaltung eines notwendigen Mindestmaßes an bereits bestehenden Mitbestimmungsrechten.

Die wohl größte Veränderung ist die Möglichkeit, zwischen dem in Deutschland bestehenden dualistischen und dem etwa in Frankreich und England üblichen monistischen Leitungssystem zu wählen. Die SE kann also auch durch einen Verwaltungsrat geführt werden, so dass die Notwendigkeit eines Aufsichtsrates entfällt.

Im dualistischen Modell erhält die Zusammensetzung des Aufsichtsrates einen flexibleren, den internationalen Bedingungen angepassten Rahmen. Die Zahl der Aufsichtsratssitze ist nicht mehr vorgeschrieben. Die Sitze der Arbeitnehmer sind anteilig auf die Mitgliedsstaaten zu verteilen, in denen Mitarbeiter beschäftigt werden.

Es bleibt abzuwarten, ob und wie die Erfahrungen mit diesen Neuerungen auch auf die Strukturen des deutschen Mitbestimmungsrechts ausstrahlen. Es spricht einiges dafür, dass dies geschehen wird.

VI. Fusionsrichtlinie

Europa wendet sich verstärkt nicht nur Fragen der Gründung, sondern auch der Fusion bestehender Unternehmen zu. Beispielhaft wird hier die 10. Richtlinie über die grenzüberschreitende Verschmelzung von Kapitalgesellschaften herausgegriffen, die so genannte Fusionsrichtlinie. Im ersten Halbjahr 2004 haben sowohl die Kommission als auch die irische Präsidentschaft neue Vorschläge vorgelegt.

Es wird als Grundsatzfrage kontrovers diskutiert, inwieweit die Mitbestimmungslösung der SE als Modell auch auf weitere Richtlinien übertragbar sein soll.

Der Schutzgedanke einer Fusion nach der 10. Richtlinie und einer Fusion zu einer SE ist identisch: Bestehende Mitbestimmungsrechte sollen durch eine Fusion über die nationalen Grenzen hinweg grundsätzlich nicht verloren gehen. Dieser Grundsatz wird von allen Mitgliedsstaaten anerkannt.

Die in Fällen grenzüberschreitender Fusionen auftretenden Fragen sind aber nicht allein durch das jeweilige nationale Recht lösbar. Eine Vereinbarungslösung bietet dagegen die notwendige Flexibilität. Sie erleichtert zudem die zunehmend geforderte Internationalisierung der Aufsichtsräte.

Eine europaweite Erstreckung gesellschaftsrechtlicher Strukturen erfordert auch eine europäische Struktur der Mitbestimmung. Die Bundesregierung setzt sich daher in den Verhandlungen zur Fusionsrichtlinie für eine weitgehende Übernahme der Regelungen zur SE ein.

VII. Bedeutung für den Mittelstand

Corporate Governance ist keineswegs nur für große börsennotierte Gesellschaften ein Thema. Unabhängig von der Tatsache, dass die Orientierung am Kodex auch in mittelständischen Unternehmen Interessenkonflikte vermeiden helfen kann, dürfte seine Befolgung auch in Bezug auf die Kreditvergabe interessant sein.

Gerade vor dem Hintergrund von Basel II könnte der Zugang zu besseren Konditionen und Beteiligungskapital wesentlich erleichtert werden. Daher ist die Förderung des Corporate-Governance-Gedankens auch und gerade im Mittelstand ein wichtiges Anliegen.

Die Bundesregierung will dies allerdings nicht – wie gelegentlich gefordert – „mit der Brechstange“ durchsetzen, etwa indem die Mittelstandsförderung an die Einhaltung bestimmter Corporate-Governance-Standards gebunden wird. Die Bemerkung in der Präambel des Deutschen Corporate Governance Kodex, dass auch nicht börsennotierte Gesellschaften den Kodex aus freien Stücken beachten, sollte daher beachtet werden.

VIII. Perspektiven

All die angesprochenen Maßnahmen werden dazu beitragen, das Vertrauen der Anleger zu stärken.

Was bleibt auf Seiten der Bundesregierung zu tun? Die Umsetzung des 10-Punkte-Programms ist weit fortgeschritten. Für die noch offenen Punkte liegen gesetzliche Vorschläge auf dem Tisch.

So wird die Corporate Governance im Aktienrecht mit einem Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechtes (UMAG) weiterentwickelt. Dabei geht es vor allem um eine verbesserte Durchsetzung der Organhaftung, das heißt der persönlichen Haftung von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern, und um eine Modernisierung der Hauptversammlung und der Anfechtungsklage.

Es ist zudem beabsichtigt, die Ansprüche von Anlegern bei falschen Kapitalmarktinformationen materiell zu verbessern und die Prospekthaftung zu erweitern.

Diese Schritte sind angemessene Reaktionen auf die Bilanzskandale der vergangenen Jahre. Trotzdem soll vor Überreaktionen gewarnt werden, denn nicht jeder Sturm, der über die USA fegt, sollte bei uns Handlungsbedarf auslösen. Hier tut, wie eigentlich immer, Selbstbewusstsein gut.

Gerade in diesen Tagen und Wochen, da die Konjunktur wieder Fahrt aufnimmt, ist es wichtig, sich daran zu erinnern, dass unternehmerische Initiative und Risikobereitschaft verloren gehen, wo eine überzogene Verrechtlichung ökonomische Handlungsspielräume unnötig einengt. Wir müssen den Mut aufbringen, möglichst viel der Selbstregulierung der Marktteilnehmer zuzulassen.

So ist aber auch die Aufgabenstellung für die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex im Jahr 2000 formuliert worden: Es gehe nicht – hieß es da – um „den Ausbau der Regulierung, sondern deren Anpassung“. Angestrebt war "die Neujustierung des Verhältnisses von staatlichem Ordnungsrahmen und Instrumenten der Selbstregulierung".

Es ist deshalb begrüßenswert, dass – mit dem erwähnten Entwurf des UMAG – die so genannte „Business Judgement Rule“ in das deutsche Recht übernommen werden soll. Verantwortbare unternehmerische Entscheidungen, die nicht grob fahrlässig oder gar vorsätzlich schädigen, müssen von rechtlicher Haftung freigestellt bleiben. Die Übernahme unternehmerischer Risiken darf nicht dazu führen, dass die Anleger bei Geschäftserfolg jubeln und bei Misserfolg den entgangenen Börsengewinn bei Gericht einklagen.

Erfolgreiche Selbstregulierung setzt verantwortliches Handeln voraus. Wer eine zu starke gesetzliche Normierung ablehnt, der muss durch verantwortliches und transparentes Handeln auch seinen Teil zum Erfolg beitragen. Deshalb sollte die Forderung, den Deutschen Corporate Governance Kodex teilweise wieder in Gesetzesform zu bringen, strikt abgewendet werden.

Es wäre einfach zu schade um ein Regelwerk, das sich in den kommenden Jahren noch vielfach bewähren muss und wird.