

Drei ungewöhnliche Vorschläge zur
Unternehmensverfassung

Lehren aus Kirche und Staat?

Bruno S. Frey

1. Probleme der Corporate Governance

Noch vor kurzem war Manager einer der am meisten bewunderten Berufe. Sie wurden als eine Art „Masters of the Universe“ gefeiert. Politiker oder leitende Staatsangestellte als nachahmenswert anzusehen erschien als lächerlich. Innerhalb kurzer Zeit hat sich jedoch die Situation völlig verändert: Heute sind die Manager zu Prätigelnaben der Nation geworden.

1.1 Exzessive Entlohnung

Im Vordergrund der Kritik steht die teilweise exorbitant *hohe Entlohnung*. Jahreslöhne in Millionenhöhe scheinen üblich geworden zu sein. Die für derartige Entlohnungen vorgebrachten Gründe können jedoch nicht überzeugen. Hohe Managerlöhne lassen sich nicht allgemein durch die erbrachte Leistung rechtfertigen. Sorgfältige statistische Untersuchungen zeigen im Durchschnitt *keinen Zusammenhang* zwischen Managerlöhnen und Unternehmenserfolg. Besonders teure Manager sind somit im Durchschnitt nicht besonders erfolgreich. Selbstverständlich gibt es Ausnahmen. Als Handlungsanweisung ist es jedoch falsch zu glauben, hohe Gewinne und rasant steigende Aktienkurse seien gesichert, wenn diejenigen Manager ausgewählt werden, die das meiste Geld verlangen.

1.2 Betrügerische Buchungen

Ein zweiter Grund für die massiv veränderte Einstellung gegenüber den Managern sind die ihnen anzulastenden *Fehlbuchungen*. Sie haben in einzelnen Fällen ungeheure Ausmaße angenommen und sind vom Management *gezielt* und *bewusst* vorgenommen worden.

1.3 Unzureichende Leistungen

Für das sich rapide verschlechternde Bild der Manager sind auch deren oft *mangelhafte Leistungen* verantwortlich. Die Auswirkungen des Fehlverhaltens einiger Galionsfiguren unter den Managern sind schwerwiegend. Darüber hinaus wurden Firmen mit Absicht falsch geführt. Manche Manager setzen eine kurzfristige Politik der Aktienwertsteigerung durch, damit sie aus ihren Aktienoptionen möglichst rasch viel Gewinn einstreichen können.

2. Gesellschaftliche Auswirkungen

Damit wird nicht nur den beteiligten Unternehmen geschadet, sondern auch der gesamten Marktwirtschaft und dem Kapitalismus als Wirtschaftsform. Das Fehlverhalten der Manager hat insgesamt zu Skepsis gegenüber der Marktwirtschaft geführt. Viele Leute verwerfen heute marktwirtschaftliche Ansätze sogar vollständig, auch wenn derartige Instrumente sinnvoll einzuführen wären. Manche Privatisierungen und De-regulierungen staatlicher Betriebe sind kürzlich in Volksabstimmungen wohl aus diesem Grund verworfen worden.

Die tropfenweisen Enthüllungen haben die Manager von Vorbildern zu Prügelknaben werden lassen. Dabei wurde allerdings oft übersehen, dass es sich um Exzesse handelt. In den meisten kleineren und mittleren Unternehmen ist die Situation völlig anders. In der Schweiz sind 85% der Erwerbstätigen in derartigen kleinen und mittleren Unternehmen – so genannten KMU – beschäftigt und sind deshalb nicht direkt betroffen.

Viele Kommentatoren suchen den Grund für diese Missstände in der *fehlenden Moral* der Manager. So werden sie etwa als „Geldsäcke“

beschimpft, wie wenn alle anderen Leute nicht ebenfalls am Geld interessiert wären. Aber auch von Seiten der Interessenvertretung der Unternehmer und Arbeitgeber hallt der Ruf nach einer höheren Moral der Manager. Diese Vorgehensweise klingt zwar gut, ist jedoch weitgehend wirkungslos.

3. Unzureichende Unternehmensverfassung

Der Grund für die erwähnten Auswüchse liegt vielmehr in der *unzureichenden Kontrolle* durch die Eigentümer der Firmen, die Aktionäre. Es handelt sich um ein Problem der *Unternehmensverfassung* oder der *Corporate Governance*. Die entscheidende Aufgabe besteht darin, die Interessen der Manager mit denjenigen der Eigentümer in Einklang zu bringen. Die Eigentümer sind die Auftraggeber (oder *Prinzipale*), die ihre Angestellten (oder *Agenten*) beauftragen, die Unternehmung in ihrem (längerfristigen) Interesse zu führen. Das Problem besteht in der Ummöglichkeit der Eigentümer, das Verhalten ihrer Agenten im Einzelnen zu überprüfen. In der Regel können sie nur das Ergebnis in Form der Veränderung der Aktienkurse ohne großen Aufwand beobachten. Hingegen ist die Ermittlung etwa des Gewinnes bereits viel schwieriger. Denn was Gewinn ist, ist keineswegs eindeutig; die Manager verfügen über erhebliche Möglichkeiten, ihn mittels Buchhaltungskriften zu ihren Gunsten zu beeinflussen – was sich in der Regel wiederum auf den Aktienkurs auswirkt. Aus diesen Gründen ist die Unternehmensverfassung von entscheidender Bedeutung. Sie bestimmt die Anreize und den Freiraum der Manager.

4. Lösungsvorschläge

In diesem Aufsatz soll keine Analyse der grundlegenden Probleme der *Corporate Governance* vorgebracht werden. Sie sind in der am Ende aufgeführten Literatur (und in diesem Buch) ausführlich dargestellt. Vielmehr sollen einige *unorthodoxe Lösungsvorschläge* vorgebracht werden. Sie beruhen alle darauf, dass institutionelle Regelungen, die sich in anderen Bereichen der Gesellschaft als vorteilhaft erwiesen haben, in die Unternehmensverfassung übernommen werden. Diese Vorschläge sind

als *Anregung zur Diskussion* gedacht. Sie sollten nicht als unmittelbar anwendbare Formeln zur Überwindung der eingangs aufgezeigten Probleme der Corporate Governance angesehen werden.

In den letzten Jahren war das genau entgegengesetzte Vorgehen prominent: Die bei gewinnorientierten Unternehmungen üblichen institutionellen Regelungen wurden in andere Bereiche übertragen. So wurde der öffentliche Sektor aufgefordert, sich so effizient wie die private Wirtschaft zu verhalten. Im Rahmen des „*New Public Managements*“ wurden in der Tat manche Vorstellungen und Instrumente profitorientierter Unternehmungen in den öffentlichen Bereich eingeführt. Dazu zählt vor allem die leistungsorientierte Besoldung („*pay for performance*“).

An dieser Stelle nun soll im Gegensatz dazu überlegt werden, ob nicht Institutionen, die in anderen Bereichen der Gesellschaft erfolgreich sind, herangezogen werden sollten, um die Defizite in der heutigen Unternehmensverfassung überwinden zu helfen. Wir schlagen somit vor, Corporate Governance durch ausgewählte Teile der *Public Governance* anzureichern. Selbstverständlich kann auch eine gute Idee nicht unbesonnen übernommen werden. Vielmehr ist vor einer Anwendung genau zu überprüfen, ob sie sich für den anders gearteten Bereich der gewinnorientierten Unternehmen auch tatsächlich eignet und in welcher Weise sie genau adaptiert werden muss. In diesem Beitrag wird das Hauptgewicht jedoch auf die erste Stufe gelegt. Die aufgezeigten Missstände der heutigen Unternehmensverfassung erscheinen mir so schwerwiegend, dass es dringlich erscheint, im ersten Moment vielleicht abwegig erscheinenden neuen Ideen eine Chance zu geben.

4.1 *Advocatus Diaboli* oder *Owners' Advocates* in Verwaltungsräten

Zuerst schlage ich eine Institution aus einem sicher überraschenden Bereich etwas ausführlicher vor, nämlich den *Advocatus Diaboli* aus den Heiligsprechungsprozessen der katholischen Kirche. Anschließend werden wir verschiedene Institutionen im Bereich des demokratischen Staates und seiner Verwaltung betrachten, dies weniger umfassend. Hier werden wir unser Augenmerk auf den Aufbau der *intrinsicischen Motivation* der Arbeitnehmer legen sowie auf die in diesem Bereich typischen

extrinsicchen Anreize und die *Begrenzungen der Macht* der Entscheidungsträger.

Heute übliche Aufsichts- oder Verwaltungsräte haben sich als Einrichtung bisher offensichtlich als unfähig erwiesen, die eingangs aufgeführten Fehlentwicklungen zu verhindern. Das hat gute Gründe: In diesem Gremium gegen die Vorschläge des Managements zu argumentieren gilt als unfein. Wer dies tut, gilt leicht als Störenfried und wird zum wirkungslosen Außenseiter. Es widerspricht dem individuellen Interesse eines einzelnen Mitglieds des Verwaltungsrates, sich derart zu benehmen. Er oder sie würde sich nur Ärger einhandeln und tiefe vermutlich Gefähr, von den Kollegen bald einmal aus dem Gremium hinausgeekelt zu werden. Viel einfacher ist es deshalb, mit den Übrigen mitzuschwimmen. Fällt das Ergebnis schlecht aus, kann man sich in diesem Fall leicht unter den anderen verstecken. Aus diesem Grunde beobachten wir in derartigen Gremien häufig eine grundsätzlich einheitliche Meinung, auch wenn jede einzelne Person durchaus Zweifel an den getroffenen Entscheidungen hat.

Es müssen deshalb Regeln gefunden werden, diese gefährliche Eigenigkeit in den Verwaltungsräten zu durchbrechen. Dazu kann auf eine Institution zurückgegriffen werden, die sich über viele Jahrhunderte als erfolgreich erwiesen hat, die katholische Kirche. Nur dank ihrer guten Regelungen hat sie trotz unmoralischer, unfähiger und sogar verbrecherischer Päpste und anderer Würdenträger bis heute überlebt. Zu diesen Regelungen gehört das ausgeklügelte Verfahren bei Heiligsprechungsprozessen. In aller Regel werden ja Personen zur Heiligsprechung vorgeschlagen, die hohe und breite Verehrung im Kirchenvolk genießen. Die Befürworter haben deshalb eine sehr starke Position. Die Kirche weiß aber gleichzeitig, dass es sehr schädlich für sie wäre, wenn eine unwürdige Person heilig gesprochen würde. Wegen des typischen Übergewichtes der Befürworter wurde deshalb eine systematische Opposition in Form des *Advocatus Diaboli* (des Befürworters des Teufels) eingerichtet. Der entsprechenden Person wurde formell die Aufgabe zugewiesen, alle denkbaren und vernünftigen Gründe gegen die Heiligsprechung anzuführen. Die persönlichen Auffassungen des *Advocatus* waren irrelevant. Entsprechend konnten seine Argumente auch nicht missbilligt oder als für die Kirche insgesamt schädlich hingestellt werden. Diese Methode der geregelten Vertretung unpopulärer Meinungen hat erstaunlich gut funktioniert. Vergleichbar dazu gab es im Mittelalter Hofnarren, die

den Herrschern unkonventionelle und auch kritische Auffassungen nahe bringen.

Das Grundprinzip des *Advocatus Diaboli* lässt sich durchaus auf die Kontrolle der Manager anwenden. Die Ausgangslage ist vergleichbar. Es besteht ein Übergewicht der durch die Manager bestimmten Meinung. Deshalb ist es wichtig, im Verwaltungsrat eine formelle Einrichtung zu schaffen, welche gut begründete Gegenpositionen gegen die dominante Meinung und die entsprechenden Anträge des Managements formuliert. Die entsprechenden Personen könnten als *Owners' Advocates* bezeichnet werden. Sie nehmen eine Rolle wahr und haben deshalb keine persönlichen Nachteile zu befürchten. Sie werden im Gegenteil von den Aktionären unso höher geschätzt, je besser sie diese Aufgabe erfüllen.

Die Institution der *Owners' Advocates* kann vor allem in großen Publikumsgesellschaften nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn sie richtig ausgestaltet wird. Dazu gehören:

- Wahl und damit Legitimierung durch alle Aktionäre (d.h. *nicht* durch den Verwaltungsrat), damit eine Küngelei möglichst von vornherein vermieden wird.
- Zuordnung dieser Aufgabe auf mehrere Personen, damit die *Owners' Advocates* nicht in eine Außenseiterposition gedrängt werden. Dadurch entsteht auch ein Wettbewerb zwischen den *Advocates*.
- Öffentliche Ausschreibung der Positionen. So wird sichergestellt, dass sich jedermann darum bewerben kann. Zuzulassen sind sowohl einzelne Personen als auch Firmen. Beide können sich für diese Tätigkeit spezialisieren und eine entsprechende Reputation aufbauen.
- Veröffentlichung der eingewonnenen Position nach innen und außen, d.h. in der Generalversammlung und auch gegenüber den Medien. So wird verhindert, dass sie unterdrückt werden können.
- Den *Owners' Advocates* wird der vollständige Zugang zu allen Informationen garantiert. Dazu gehören auch die Entschädigungen der Verwaltungsräte und Konzernleitungsmitglieder. So wird auch die völlig verfehlte Geheimnisträmerie um Managergehälter beendet.

4.2 Gegenargumente

Gegen die Idee von *Owners' Advocates* lassen sich – wie bei jeder anderen neuen Idee – viele Argumente anführen. Die Verteidiger der heutigen Situation werden mit Sicherheit zuerst einmal darauf hinweisen, dass es entsprechende Institutionen ja schon gebe. Selbst wenn dies stimmte, sind sie offensichtlich ungenügend ausgestaltet. Das peinliche Bild uninformierter und von den Fakten überraschter Verwaltungsräte (etwa in den Fällen Swissair, Enron und ABB) lässt sich nicht wegdiskutieren. Die externen Revisionsfirmen erfüllen die Aufgabe nur ungenügend. Ebenso wenig tun dies die von den Managern für teures Geld angeheuerten Beratungsunternehmen.

Als Zweites ließe sich einwenden, der *Owners' Advocate* sei nur im Sinne einer Opposition tätig, nicht aber konstruktiv aufbauend. Notwendige rasche Entscheidungen würden unmöglich gemacht. Nun nehmen strategische Entscheidungen, das haben empirische Untersuchungen gezeigt, fast immer erhebliche Zeit in Anspruch. Rasche Entscheidungen erweisen sich hingegen oft gerade deshalb als falsch, weil die Gegenargumente zu wenig beachtet wurden. Zu den Aufgaben des *Owners' Advocate* gehört es durchaus, Alternativen aufzuzeigen, die dann sinnvoll diskutiert werden können. Gerade dies fehlt heute in vielen Verwaltungsräten.

Als drittes Gegenargument wird sicher eingewendet werden, die Idee sei zwar gut, aber nicht durchführbar. Dagegen ist zu sagen, dass angesichts der aufgezeigten Probleme der Corporate Governance jede Möglichkeit geprüft werden sollte, die Situation zu verbessern.

4.3 Staatliche Institutionen

Demokratiern haben sich über die Jahrhunderte ihres Bestehens Verfassungen gegeben, die dazu dienen, die Politiker und öffentlich Bediensteten dazu zu veranlassen, im Interesse der Bevölkerung zu handeln. Das Eigeninteresse der im staatlichen Bereich Handelnden sollte eingedämmt werden. Sicher ist dies nur unvollständig gelungen. Denn häufig kommen Skandale ans Tageslicht, die verdeutlichen, dass sich hier und da auch Politiker und Bürokraten auf Kosten der Bürger bereichern und sich nicht oder nicht ausschließlich um deren Wohlfahrt kümmern. Diese As-

pekte sind in der Literatur, insbesondere in der ökonomischen Theorie der Politik, ausführlich theoretisch und empirisch untersucht worden. Demokratien sollten nicht als Ideale betrachtet werden, in denen kein „Politikversagen“ stattfindet. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass einige Institutionen den Eigennutz der Politiker und Bürokraten wirksam unterbinden und sie dazu veranlassen, primär im Interesse der Bürger zu handeln. Moderne Demokratien verfügen beispielsweise über bemerkenswerte Einrichtungen zur Förderung intrinsischer Motivation, extrinsischer Anreize und zur Machtbegrenzung, die auch für die Verfassung gewinnorientierter Firmen nützlich sein können.

4.3.1 Förderung einer zielgerichteten intrinsischen Motivation

Intrinsisch motivierte Mitarbeiter verrichten ihre Tätigkeit aus innerem Antrieb und nicht, weil sie von außen dazu mittels Belohnung oder Bestrafung angehalten werden. Dertart motivierte Mitarbeiter sind in all den Bereichen von größerer Wichtigkeit, in denen die zu erfüllenden Ziele nicht eindeutig definierbar sind, der Erfolg einer Tätigkeit nicht direkt beobachtet werden kann und in denen selbstständiges Handeln und Kreativität wichtig sind. Dies gilt nicht nur für viele Bereiche staatlichen Handelns, sondern immer stärker auch in wissensorientierten Firmen. In demokratischen Staaten wird die entsprechend zielgerichtete intrinsische Motivation auf dreierlei Weise erzeugt:

Erstens wird viel Sorgfalt auf die *Auswahl der Mitarbeiter* gelegt. Nur wer bereit ist, diesen oft viele Jahre dauernden Prozess durchzustehen, hat eine Chance, staatlicher Beamter zu werden. Nur langfristig denkende Personen werden dazu bereit sein. Wer hingegen kurzfristig orientiert ist, wird sich erst gar nicht zur Verfügung stellen. Ausgewählt wird nur, wer die vorgeschriebene formale Ausbildung erworben hat, was durch bestandene Examina dokumentiert wird. Der lange und auch oft mühsame Auswahlprozess bewirkt eine ausgeprägte Sozialisation. Damit wird die intrinsische Motivation auf ein Ziel ausgerichtet und Loyalität zum Arbeitgeber erzeugt.

Zweitens werden den Ausgewählten eine *sichere Position* und ein *gesichertes Einkommen* gewährleistet. Beförderungen erfolgen vorwiegend nach dem Gesichtspunkt der Seniorität. Beides erzeugt ein Gefühl der Verpflichtung gegenüber dem Arbeitgeber, sich für seine Interessen

einzusetzen. Gerade weil Gehaltsentwicklung und Aufstieg weitgehend automatisiert ablaufen (was dem normalen Anreizdenken fundamental widerspricht), besteht wenig Anreiz, sich in internen Verteilungskämpfen um Gehälter zu streiten. Damit besteht eine größere Chance, sich weniger auf den Lohn als vielmehr auf den Arbeitsinhalt zu konzentrieren.

Drittens wird den staatlich Bediensteten innerhalb der zu beachtenden Regeln ein *Freiraum* zur eigenen Interpretation zugestanden. Die damit erreichte partielle, aber wohldefinierte Autonomie steigert die intrinsische Arbeitsmotivation.

Zweifellos hat diese institutionelle Ausgestaltung der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung auch beachtliche Nachteile. Sie sind allerdings im Vergleich mit der nur scheinbar wesentlich höheren Effizienz gewinnorientierter Firmen übertrieben worden. Wie bereits erwähnt, soll hier nicht deren Einführung in den Marktbereich befürwortet werden. Aber es ist dennoch wichtig zu sehen, dass sie durchaus wichtige positive Auswirkungen auf die intrinsische Motivation haben.

4.3.2 Extrinsische Anreize durch Prestige nach außen

In der Demokratie und der klassischen öffentlichen Verwaltung werden extrinsische Anreize nicht über leistungsbezogene Löhne, sondern vielmehr durch Anerkennung von außen vermittelt. Politiker und Beamte erhalten zwar ein geringes und fixes Gehalt, sie werden jedoch durch Titel, Orden und Zeremonien belohnt. Diese wirken nach außen und geben den im Rahmen des Staates Beschäftigten ein oft hohes Prestige und erheblichen Status. Gewinnorientierte Firmen haben bis vor kurzem ähnliche Strategien verfolgt, wenn sie die in einer Bank Beschäftigten zu „Bankbeamten“ machten und deren Manager zu allgemein geschätzten „Bankdirektoren“. Heutige Funktionsbezeichnungen verzichten genau auf diesen Effekt.

4.3.3 Machtbegrenzung

Demokratien haben ausgeklügelte Verfahren zur Begrenzung der Handlungsmöglichkeiten insbesondere hoher Führungspersonen entwickelt. Hier seien nur die drei wichtigsten genannt:

Erstens wird bei *klassischen Gewalten* zwischen Exekutive, Legislative und Judikative *unterschieden*, was jedem Bereich Freiraum zur Ent-

faltung öffnet, diesen gleichzeitig aber auch deutlich einschränkt. In der Unternehmung wird dieses Prinzip häufig vernachlässigt. Viele Managern sitzen gleichzeitig formell oder faktisch im Verwaltungsrat; der CEO ist oft gleichzeitig sein Präsident. Die Rechnungsprüfungsfirmen werden durch das Management bestimmt und ihr Wohlergehen durch Beratungsaufträge gesichert.

Zweitens wird das Handeln der Politiker und Bürokraten durch Regeln gelenkt. Im Rahmen der öffentlichen Verwaltung zählen dazu die bereits genannte Regelbeförderung, Bezahlung nach festen Regeln sowie die lebenslange Anstellung.

Am wichtigsten ist jedoch, drittens, die *institutionalisierte Konkurrenz*. Die Exekutive wird entweder direkt vom Volk (z.B. in Frankreich, Brasilien und den Vereinigten Staaten) oder vom Parlament (z.B. in Deutschland und dem Vereinigten Königreich) nach einem in der Öffentlichkeit ausgetragenen Wettbewerb zwischen Parteien gewählt. Die Wahl der Exekutive und des Parlaments erfolgt für eine begrenzte Zeit (meist vier Jahre); eine Wiederwahlmöglichkeit ist häufig auf einmal begrenzt (z.B. in den USA und Brasilien). Damit wird der steigenden Machtkonzentration der Führung vor allem in Folge eines gewaltigen Informationsvorsprungs mit einer institutionellen Regel eine Schranke gesetzt.

Eine offene Wahl unter verschiedenen Bewerbern und eine eindeutige Beschränkung der Wahlperiode sind in gewinnorientierten Firmen weit weniger üblich. Der CEO wird in vielen Fällen von einer begrenzten Zahl von Personen auf für Außenstehende undurchsichtige Weise bestimmt. Häufig wird dem Verwaltungsrat einfach eine einzige Person als allein fähiger CEO präsentiert. Ähnlich erfolgt die Wahl der übrigen Mitglieder der Konzernleitung. Die Wahlperiode ist nur formell beschränkt. In aller Regel werden die Verträge mit dem CEO und den anderen Führungskräften selbstverständlich und stillschweigend verlängert. Die entstehende Machtkumulation altgedienter CEOs ist offensichtlich und hat schon manche Unternehmen ins Verderben geführt.

5. Eine Diskussion ist notwendig

Hier wird nicht argumentiert, die in der katholischen Kirche und in demokratischen Staaten wirksamen Institutionen könnten ohne weiteres auf

gewinnorientierte Unternehmen übertragen werden. Dies ist selbstverständlich nicht der Fall. Gegen die Einführung jeder dieser Institutionen in marktwirtschaftlich handelnden Firmen sind viele Argumente möglich und zum Teil offensichtlich. Entscheidend ist jedoch, dass wichtige Anregungen für Verbesserungen gewonnen werden können. Deshalb sollen die Ideen ernst genommen und diskutiert werden. Die heute bestehende Corporate Governance hat ja offensichtlich Auswüchse nicht verhindern können. Deshalb sind alle sinnvollen Alternativen zu prüfen, nicht jedoch von vornherein zu verwerfen.

Literaturhinweise:

Verschiedene Aspekte der hier diskutierten Probleme der Unternehmensverfassung werden behandelt in:

Bruno S. Frey und Margit Osterloh (Hrsg.) (2000): Managing Motivation. Wie Sie die neue Motivationsforschung für Ihr Unternehmen nutzen können. Gabler, Wiesbaden

Die ökonomische Theorie der Corporate Governance wird ausführlich und auf dem neuesten Stand diskutiert in:

Marco Brecht, Patrick Bolton und Aliso Röell (2002): Corporate Governance and Control. ECGI Working Paper Series in Finance, October

Für eine kürzere Darstellung vgl. zum Beispiel:

Robert Gibbons (Fall 1998): Incentives in Organizations. In: *Journal of Economic Perspectives* 12, S. 115-132