

GRUNDSÄTZE DER UNTERNEHMENS- UND BETEILIGUNGSFÜHRUNG



- Die Neufassung der „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (Grundsätze) wurde am 16. September 2020 durch die Bundesregierung beschlossen. Damit werden die bisher geltenden Grundsätze aus dem Jahr 2009 durch eine inhaltlich weiterentwickelte und zudem besser lesbare Fassung mit nur noch zweigliedriger Struktur abgelöst.
- Die neuen Grundsätze bestehen aus dem „Public Corporate Governance Kodex“, einem Standard guter Unternehmensführung für die Bundesunternehmen, sowie den „Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung“, internen Verwaltungsvorschriften für die Beteiligungsführung.
- Kernelement der neuen Grundsätze ist die Implementierung einer aktiven Beteiligungsführung, die stärker als bisher auf das wichtige Bundesinteresse an den Unternehmen fokussiert ist und einen aktiven Austausch mit relevanten Stakeholdern pflegt.
- Die Neuausrichtung der Beteiligungsführung des Bundes wurde genutzt, um die Rollen der zentralen Akteure stärker zu akzentuieren. Von besonderer Bedeutung neben einer aktiveren Rolle der Beteiligungsführung ist die Stärkung des jeweiligen Überwachungsorgans.
- Außerdem betonen die Grundsätze die Vorbildfunktion der Bundesunternehmen sowie die Verantwortung der Unternehmensorgane und der Beteiligungsführung im Umgang mit dem öffentlichen Vermögen.



- Letztere spiegelt sich in dem neu integrierten Standard der Erfolgskontrolle der Bundesbeteiligungen sowie in der angemessenen und transparenteren Vergütung der Geschäftsführung wider.
- Der Vorbildfunktion beziehungsweise der gesellschaftspolitischen Bedeutung der Unternehmen mit Bundesbeteiligung folgend setzen die Grundsätze bei vielen sozialen Themen ein Statement, z. B. zu Gleichstellung von Frauen und Männern in Führungspositionen, Mitbestimmung und guten Arbeitsbedingungen. Besondere Aufmerksamkeit wird ferner der nachhaltigen Unternehmensführung gewidmet.

Einleitung

Am 16. September 2020 hat die Bundesregierung die neuen Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze) verabschiedet. Die Grundsätze stellen für Unternehmen mit mehrheitlicher Bundesbeteiligung einen Standard guter Unternehmensführung auf.

Beispiele bekannter Bundesunternehmen

Deutsche Bahn AG

Bundesdruckerei GmbH

Toll Collect GmbH

Die Neufassung der Grundsätze ersetzt nach elf Jahren die bisherigen Grundsätze aus dem Jahr 2009. Kernelemente der neuen Vorschriften umfassen neben einer Anpassung an die verschiedenen Rechtsentwicklungen die Implementierung einer aktiven Beteiligungsführung sowie die Verankerung eines starken Überwachungsorgans, und zwar unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens.

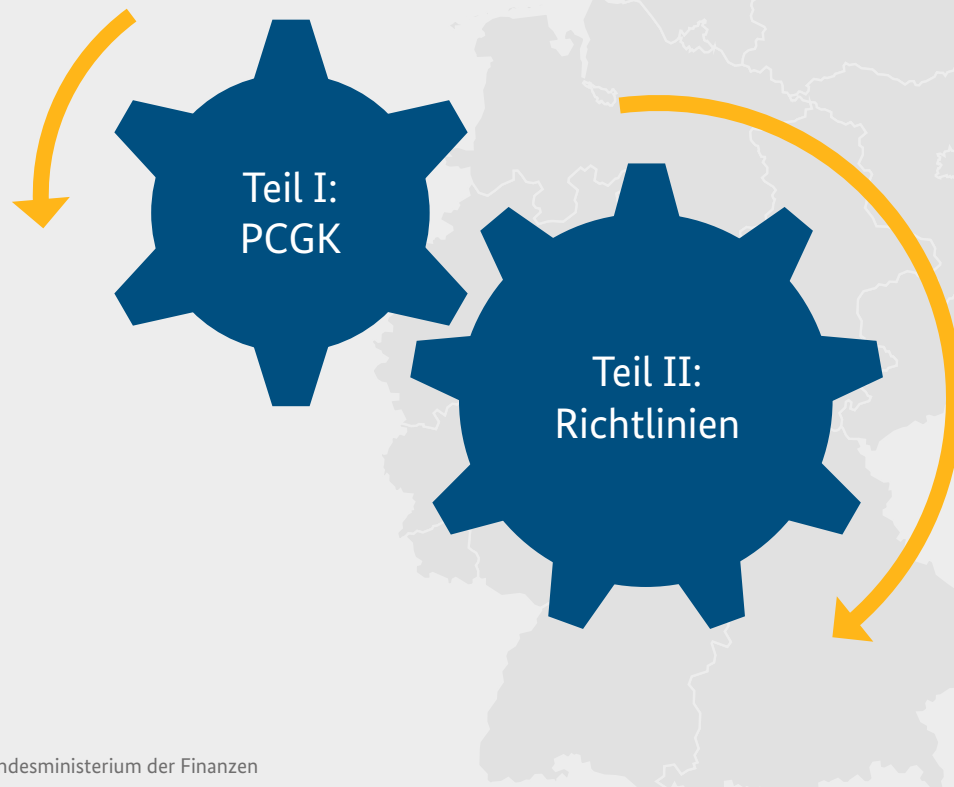
Zweigliedriger Aufbau der Grundsätze mit klarer Adressierung

Die Grundsätze bestehen künftig aus zwei Teilen: Der „Public Corporate Governance Kodex“ (PCGK, Teil I) richtet sich an die Unternehmen mit Bundesbeteiligung und ihre Organe. Neben den gesetzlichen Bestimmungen für Unternehmen stellt er, vergleichbar dem Deutschen Corporate Governance Kodex für die börsennotierten Gesellschaften, eine Selbstverpflichtung des Bundes hinsichtlich der Corporate Governance der Unternehmen dar, an denen der Bund mehrheitlich beteiligt ist.

Die „Richtlinien für eine aktive Beteiligung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung“ (Richtlinien, Teil II) adressieren als interne Verwaltungsvorschriften die Beteiligungsführung des Bundes. Die Beteiligungsführung nimmt bei den Unternehmen in privater Rechtsform die Eigentümerinteressen des Bundes wahr und übt bei bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Staatsaufsicht aus.

Zweigliederter Aufbau der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes

Abbildung 1



Anwendungsbereich PCGK, Konzernunternehmen

Der PCGK findet insbesondere auf alle unmittelbar mehrheitlich vom Bund gehaltenen Unternehmen Anwendung, soweit diese nicht börsennotiert sind. Er wurde deutlicher an der im Beteiligungsportfolio des Bundes vorherrschenden Rechtsform der GmbH ausgerichtet, ohne den Anwendungsbereich hierauf zu beschränken. Erfasst werden danach ebenso Unternehmen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft

(AG) wie Unternehmen in Rechtsformen des öffentlichen Rechts oder sonstigen privatrechtlichen Rechtsformen wie einer Stiftung.

Darüber hinaus findet der PCGK nunmehr bei Konzernen mit bis zu sechs Konzerngesellschaften für die Konzernmutter und alle mehrheitlichen inländischen Konzerngesellschaften Anwendung. Bei Konzernen mit einer größeren Zahl an Gesellschaften wird der PCGK auf die Konzernmutter und auf qualifizierte Gesellschaften (auf Tochterebene alle



inländischen großen Kapitalgesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes sowie alle inländischen Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes und mehr als 500 Beschäftigten) angewendet. Ferner ist der Konzern durch die Konzernmutter nach dem PCGK zu führen, unabhängig von der Frage, ob der PCGK auf eine Konzerngesellschaft Anwendung findet.

Große Kapitalgesellschaften

überschreiten nach § 267 Abs. 3 Handelsgesetzbuch (HGB) zwei der folgenden drei Merkmale des § 267 Abs. 2 HGB:

1. 20.000.000 € Bilanzsumme,
2. 40.000.000 € Umsatzerlöse in den zwölf Monaten vor dem Abschlussstichtag,
3. im Jahresdurchschnitt 250 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Kernelement aktive Beteiligungsführung

Kernelement der Neufassung der Grundsätze ist die Implementierung einer aktiveren Beteiligungsführung, insbesondere in den Richtlinien. Die Beteiligungsführung fokussiert sich stärker als bisher auf das wichtige Bundesinteresse an dem Unternehmen. Sie konkretisiert es für die Umsetzung durch die Geschäftsführung in sogenannten mittelfristigen Wirkungszielen (Eigentümerstrategie des Bundes), an denen die Geschäftsführung ihre Unternehmensstrategie auszurichten hat. Zudem überprüft die Beteiligungsführung regelmäßig das Vorliegen des Bundesinteresses sowie dessen tatsächliche und wirtschaftliche Umsetzung durch die Bundesbeteiligung am Unternehmen.

Die Voraussetzungen einer Bundesbeteiligung an Unternehmen

in der Rechtsform des privaten Rechts (z. B. GmbH, AG) regelt § 65 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Danach soll sich der Bund nur beteiligen, wenn u. a.

1. ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt,
2. sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt und
3. der Bund einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält.

Die aktive Beteiligungsführung umfasst auch den regelmäßigen aktiven Stakeholder-Dialog der Beteiligungsführung mit der Geschäftsführung, Mitgliedern des Überwachungsorgans (einschließlich Arbeitnehmervertretung) sowie mit sonstigen relevanten Stakeholdern.

Verankerung eines starken Überwachungsorgans

Losgelöst von der Gesellschaftsform des Unternehmens, an dem der Bund beteiligt ist, ist im Gesellschaftsvertrag beziehungsweise in der Satzung ein Überwachungsorgan zu verankern, das über die Mindestanforderungen des Aufsichtsrats einer GmbH nach § 52 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung hinausgeht. Auf dieser Grundlage realisiert der Bund durch die Aufsichtsratsmandate seiner Vertreter den nach § 65 BHO erforderlichen angemessenen Einfluss. So sind beispielsweise Turnus und Inhalt der Regelberichterstattung der Geschäftsführung an das Überwachungsorgan an die der AG anzupassen. Auch in grundsätzlichen Personalangelegenheiten der Geschäftsführung (z. B. Vergütung einschließlich Zielvereinbarungen) ist das Überwachungsorgan vorab einzubinden.

Geschäftsführung hat Bundesinteresse stringenter zu beachten

Die Geschäftsführung führt das Unternehmen in eigener Verantwortung. Sie ist hierbei jedoch an den in der Satzung oder dem Gesellschaftsvertrag verankerten Unternehmensgegenstand und -zweck gebunden, in denen u. a. das wichtige Bundesinteresse verankert ist. Die Unternehmensstrategie (für den Bund: die Eigentümerstrategie) hat sie an den Wirkungszielen auszurichten. Darüber hinaus sind der Geschäftsführung bei variabler Vergütung Anreize für die wirtschaftliche Verfolgung des wichtigen Bundesinteresses zu schaffen.

Vorbildrolle und Verantwortung der Unternehmen mit Bundesbeteiligung

Die Grundsätze betonen die Vorbildrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung sowie die daraus resultierende Verantwortung der Unternehmensorgane und der Beteiligungsführung. Daraus folgt einerseits die Abbildung zahlreicher sozialer Themen im PCGK, im Gegensatz zum Deutschen Corporate Governance Kodex. Andererseits verlangt das stete Bewusstsein für den Umgang mit dem anvertrauten öffentlichen Vermögen die Verankerung angemessener und transparenter Vergütungsstrukturen sowie einer Erfolgskontrolle der Bundesbeteiligung.

1. Standard für die Erfolgskontrolle

Vor diesem Hintergrund implementieren die neuen Richtlinien einen Standard der Erfolgskontrolle, wonach regelmäßig überprüft wird, ob das mit der Beteiligung verfolgte wichtige Bundesinteresse wirtschaftlich umgesetzt wird. Hierfür wurden der Prüfungsstandard von § 7 BHO (§ 7 Abs. 1 BHO und § 7 Abs. 2 BHO) und die Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 2.2 zu § 7 BHO auf Unternehmensbeteiligungen angepasst.

§ 7 BHO

Nach § 7 Abs. 1 BHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 BHO). VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO konkretisiert, dass die Erfolgskontrolle die Zielerreichungskontrolle, die Wirkungskontrolle sowie die Wirtschaftlichkeitskontrolle umfasst.

Zugrunde gelegt wird bei der Erfolgskontrolle das im internen Regelwerk verankerte und in den Wirkungszielen präziserte wichtige Bundesinteresse. In drei Stufen wird überprüft, ob und bis zu welchem Grad die mit der Beteiligung verfolgten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), ob die Beteiligung des Bundes an dem Unternehmen für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war (Wirkungskontrolle) und ob der Beteiligungszweck wirtschaftlich erreicht wird und das Unternehmen insgesamt wirtschaftlich ist (Wirtschaftlichkeitskontrolle). Für institutionell geförderte Unternehmen kann die Erfolgskontrolle auch im Wege der Kontrolle der finanziellen Zuwendungen erfolgen.

2. Angemessenes und transparentes Vergütungsgefüge für Geschäftsführer

Ferner wurde die Ausgestaltung der Vergütung der Geschäftsführung im PCGK präzisiert. So ist vorgesehen, dass das für die Bestellung der Geschäftsführung zuständige Unternehmensorgan zunächst für jede Position in der Geschäftsführung die Kriterien für die Vergütung entsprechend einem vorgegebenen Prüfungsschema abstrakt festlegt. Die individuelle Vergütung ist dann anhand dieser Kriterien zu vereinbaren. Für den Fall der Gewährung einer variablen Vergütung enthält der PCGK detaillierte Vorgaben zu den Komponenten der variablen Vergütung und zu ihrer Ausgestaltung. Die stetige und wirtschaftliche Verfolgung des wichtigen



Bundesinteresses sowie die persönliche Leistung des Geschäftsführungsmitglieds wurden hierbei stärker in den Fokus gerückt.

3. Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen sowie Diversität

Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in den Unternehmen mit Beteiligung des Bundes wurde durch dynamische Verweise auf die gesellschaftsrechtlichen Regelungen sowie auf das Bundesgremienbesetzungsgesetz mit Regelungen zur Verantwortlichkeit der beteiligten Ressorts geschärft. Flankiert werden diese durch Regelungen zur Etablierung einer gleichstellungsfördernden, toleranten und diskriminierungsfreien Kultur im Unternehmen, zur Vereinbarkeit von Beruf und sozialen Verpflichtungen (darunter die Betreuung von Kindern oder von hilfe- und pflegebedürftigen Menschen) sowie zur Entgeltgleichheit für Frauen und Männer.

4. Unternehmerische Mitbestimmung

Die Grundsätze setzen ein klares Statement für die unternehmerische Mitbestimmung, indem sie die Anteilseignerversammlung dazu anhalten, Maßnahmen zu unterlassen, durch die die Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976 oder dem Drittelbeteiligungsgesetz eingeschränkt oder verhindert wird. Umgekehrt soll eine Vertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Überwachungsorgan auch dann möglich sein, wenn die Schwellenwerte der Mitbestimmung nicht erreicht werden. Die Zusammensetzung der Ausschüsse soll das Kräfteverhältnis des Aufsichtsratsplenums zwischen Anteilseigner- und Arbeitnehmervertretern widerspiegeln. Die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats bei Tätigkeiten von Unternehmen/Konzernstrukturen in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union soll von der Geschäftsführung aktiv unterstützt werden. Hierzu gehört

auch der Austausch zwischen Geschäftsführung und Arbeitnehmerseite im Unternehmen und gegebenenfalls den zur Unternehmensgruppe gehörenden anderen Unternehmen.

5. Bundesunternehmen als gute Arbeitgeber

Die Vorbildfunktion der Bundesunternehmen spiegelt sich auch in ihrer Funktion als gute Arbeitgeber wider. Neben der bereits erwähnten Förderung einer Arbeitskultur durch die Geschäftsführung, welche die Vereinbarkeit von Arbeit und sozialen Verpflichtungen ermöglicht, soll die Entlohnung der Beschäftigten den tarifvertraglichen und gesetzlichen Bestimmungen entsprechen und Frauen und Männer sollen für gleiche Arbeit ein gleiches Entgelt erhalten. Die Geschäftsführung soll bei der Vergabe von Aufträgen zur Erbringung von Dienstleistungen durch Maßnahmen sicherstellen, dass der externe Auftragnehmer die jeweils geltenden tarifvertraglichen beziehungsweise gesetzlichen Bestimmungen zur Entlohnung seiner Beschäftigten beachtet.

6. Nachhaltige Unternehmensführung

Besondere Aufmerksamkeit galt bei der Formulierung des PCGK dem Thema Nachhaltigkeit. So soll die Geschäftsführung für eine nachhaltige Unternehmensführung sorgen, wie sie in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und den Sustainable Development Goals formuliert ist. Zudem wurde eine nach der Unternehmensgröße abgestufte Anforderung an die Nachhaltigkeitsberichterstattung unter Nutzung des deutschen Nachhaltigkeitskodex einschließlich der menschenrechtlichen Berichtspflicht oder eines vergleichbaren Rahmenwerks aufgenommen.



■ 7. Tax Compliance

Der PCGK enthält darüber hinaus eine klare Forderung an die Geschäftsführung, dafür Sorge zu tragen, dass sich die Unternehmen aggressiv steuervermeidender beziehungsweise -vermindernder Maßnahmen und Strategien enthalten.

■ COVID-19

Die Anpassungen der Grundsätze waren unabhängig von den besonderen Herausforderungen durch die COVID-19-Pandemie vorzunehmen. Das Pandemiegeschehen und die wirtschaftlichen Folgen hatten auf die Gestaltung der neuen Grundsätze keine unmittelbaren Auswirkungen. Die ersten Erfahrungen mit den wirtschaftlichen Folgen der Pandemie machen deutlich, dass Unternehmen mit einer guten Corporate Governance den besonderen Herausforderungen von Krisensituation besser gewachsen sind. Zudem werden die tatsächlichen Herausforderungen, denen sich die Unternehmensorgane während der Pandemie bei der Aufrechterhaltung der Unternehmensabläufe (z. B. Sitzungen der Organe) zu stellen haben, Berücksichtigung bei der Erstellung der Musterformulare finden, wie beispielsweise dem Mustergesellschaftsvertrag.

■ Abstimmungsprozess

Der Verabschiedung der Grundsätze ging aufgrund der dezentralen Beteiligungsführung durch den Bund sowie der Heterogenität der Unternehmen mit Bundesbeteiligung ein komplexer, aber auch konstruktiver Prozess der Ressortabstimmung voraus. Besonders hilfreich war die intensive Einbindung des Bundesrechnungshofs, der wertvolle Hinweise aus seinen Prüfungserfahrungen in den Prozess einbringen konnte.

■ Inkrafttreten der Grundsätze

Die Grundsätze sind am 16. September 2020 unmittelbar mit dem Kabinettsbeschluss in Kraft getreten. Die (rückblickende) Entsprechenserklärung zum PCGK für das während des Inkrafttretens laufende Geschäftsjahr kann von den Unternehmen noch bezogen auf den PCGK in der Fassung von 2009 abgegeben werden; die (vorausschauende) Entsprechenserklärung für das darauffolgende Geschäftsjahr soll sich auf den neuen PCGK beziehen. Die Mustertexte zu den Richtlinien werden voraussichtlich bis zum Jahresbeginn 2021 überarbeitet. Bis dahin sind die Anlagen zu den Richtlinien in der Fassung von 2009 weiterhin zu nutzen und gegebenenfalls anzupassen.

■ Ausblick

Die überarbeiteten Grundsätze als Rahmenwerk des Bundes für eine gute Unternehmens- und aktive Beteiligungsführung sind nun von allen Beteiligten mit Leben zu füllen. Die Bundesunternehmen übernehmen mit der Umsetzung der Grundsätze gerade bei aktuellen sozialen Themen eine Vorbildrolle, die hoffentlich auch andere, rein privatwirtschaftliche Unternehmen motiviert, dem Bund zu folgen.