

# Die Beteiligung des Bundes an Unternehmen

- Der Beteiligungsbericht 2021 weist 116 unmittelbare Beteiligungen des Bundes an Unternehmen des privaten Rechts aus. Das Portfolio der Bundesbeteiligungen umfasst neben bekannten Unternehmen wie der Deutschen Telekom AG oder der Deutschen Bahn AG auch Flughafengesellschaften, kulturelle Einrichtungen, wissenschaftliche Forschungsinstitutionen und diverse Wohnungsbaugenossenschaften.
- Der Bund geht gemäß den ordnungspolitischen Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft nur dort Beteiligungen ein, wo zentrale Themen des Landes berührt sowie spezifische Aufgaben des Bundes zu erfüllen sind und damit ein wichtiges Bundesinteresse besteht. Jede Beteiligung erfordert eine besondere Legitimation.
- Beteiligungen müssen zur Erreichung wichtiger Ziele geeignet sein, und der vom Bund angestrebte Zweck darf sich nicht besser sowie wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lassen. Es ist daher eine der wichtigsten Aufgaben der aktiven Beteiligungsführung des Bundes, stetig zu prüfen, ob das wichtige Bundesinteresse vorliegt, die Ziele erreicht werden und das Unternehmen effizient arbeitet.
- Die Unternehmen mit Bundesbeteiligung haben eine Vorbildrolle bei der Corporate Governance. In den neugefassten „Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ wird die besondere Verantwortung der Beteiligungsführung und der Unternehmensorgane hervorgehoben.
- Der Beteiligungsbericht 2021 gibt transparent Auskunft über die Unternehmen mit Bundesbeteiligung, die Zusammensetzung und Vergütung der Gremien sowie die Nachhaltigkeitsaktivitäten der Unternehmen.
- Der Frauenanteil bei Bundesunternehmen, bei denen der Bund mindestens drei Mandate in Überwachungsgremien selbst besetzen darf, betrug zum 31. August 2021 48 Prozent. Der Bund wird auch weiterhin seine Besetzungsrechte nutzen, um die geschlechterparitätische Besetzung der Gremien zu erreichen.

## Einleitung

Die Unternehmensbeteiligungen des Bundes umfassen große Unternehmen, die der breiten Öffentlichkeit bekannt sind. Beispiele sind die Deutsche Telekom AG und die Deutsche Bahn AG als unmittelbare Beteiligungen. Daneben umfasst das Portfolio des Bundes aber auch eine Vielzahl kleinerer

und mittlerer Unternehmen. Außerdem sind neben privatrechtlich organisierten Gesellschaften aus Transparenzgründen auch ausgewählte Anstalten des öffentlichen Rechts im Bericht enthalten. Das Portfolio der mittelbaren und unmittelbaren Unternehmensbeteiligungen ist im **Beteiligungsbericht** des Bundes zusammengefasst.

**Beteiligungsbericht**

Quelle dieses Artikels ist der Bericht über „Die Beteiligungen des Bundes“ (Beteiligungsbericht 2021), der auf der Internetseite des BMF unter [www.bundesfinanzministerium.de/beteiligungsbericht](http://www.bundesfinanzministerium.de/beteiligungsbericht) veröffentlicht ist.

**Bundesinteresse an Beteiligungen**

Die Voraussetzungen für das Eingehen einer Beteiligung des Bundes an einem privaten Unternehmen ergeben sich, sofern die Beteiligung nicht aufgrund besonderer gesetzlicher Bestimmungen eingegangen wird, aus § 65 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Bei diesen Beteiligungen des Bundes an einem privaten Unternehmen muss ein wichtiges Bundesinteresse im Sinne des § 65 BHO vorliegen. Hierbei handelt es sich in der Regel um ein fachpolitisches Interesse, mit dem z. B. wirtschafts-, verkehrs-, sicherheits-, struktur-, kultur- oder umweltpolitische Ziele verfolgt werden. Die Bundesbeteiligungen dienen damit regelmäßig der Durchführung oder Unterstützung öffentlicher Aufgaben, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen.

Der Bund als Anteilseigner hat ein starkes Interesse an einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung. Er ist verpflichtet, seine Beteiligungen aufgabenorientiert, effizient und werterhaltend zu führen.

Dies bedeutet insbesondere

- die Gewährleistung der Erreichung der Nachhaltigkeits- und Klimaschutzziele,
- Interessenskollisionen zu vermeiden sowie Transparenz und Publizität zu gewährleisten, insbesondere ein entsprechendes Berichtswesen vorzuhalten,
- die Unternehmensführung zu verbessern, insbesondere die Arbeit des Überwachungsorgans und die Qualifikation seiner Mitglieder und
- Aufgaben effizient zu erfüllen.

Um die Corporate Governance der Unternehmen mit Bundesbeteiligung sowie das Beteiligungsmanagement des Bundes modern, zukunftsgerichtet und nachhaltig auszurichten, hat die Bundesregierung im Jahr 2020 die Neufassung der „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“, kurz Grundsätze, verabschiedet. Hierbei wurden auch aktuelle Rechtsentwicklungen umgesetzt.

**Die Grundsätze**

sind auf der Internetseite des BMF veröffentlicht: [www.bundesfinanzministerium.de/grundsätze](http://www.bundesfinanzministerium.de/grundsätze)

**Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung (2020)**

Teil A – Public Corporate Governance Kodex des Bundes	Teil B – Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung
Empfehlungen und Anregungen als Standard für eine gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung	Interne Verwaltungsvorschriften als Handlungsrahmen für die aktive Beteiligungsführung durch die beteiligungsführenden Stellen des Bundes; Abschnitt 5 gilt auch für sonstige Institutionen mit besonderer politischer und finanzieller Bedeutung für den Bund, bei denen der Bund Einfluss auf die Besetzung des Überwachungsorgans/ähnlicher Gremien und/oder der Geschäftsführung hat.
Richtet sich an die Unternehmen und ihre Organe	Richtet sich an die beteiligungsführenden Stellen des Bundes beziehungsweise an die Mandatsvorbereiter

Quelle: Bundesministerium der Finanzen



Die Bundesregierung hat die Neufassung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes von 2020 u. a. genutzt, um Empfehlungen zur Diversität auf allen Leitungsebenen sowie für eine insgesamt gleichstellungsfördernde Unternehmenskultur im neuen Public Corporate Governance Kodex des Bundes zu verankern.

Mit der Neufassung der Grundsätze wurde eine aktive Beteiligungsführung in den Mittelpunkt gerückt. Ein wesentliches Element der aktiven Beteiligungsführung ist die regelmäßige Erfolgskontrolle der jeweiligen Bundesbeteiligung, mit der geprüft werden soll, ob die mit dem wichtigen Bundesinteresse verbundenen Ziele erreicht werden und die dafür erforderlichen Maßnahmen wirtschaftlich gewesen sind. Ausgangspunkt des Verfahrens sind die aus den übergeordneten fachpolitischen Zielen abgeleiteten Wirkungsziele für die Unternehmen. Die von der Geschäftsleitung des Unternehmens zu entwickelnde Unternehmensstrategie muss diese Wirkungsziele widerspiegeln. Die praktische Umsetzung dieses Verfahrens ist ein wichtiges Vorhaben des Beteiligungsmanagements in dieser Legislaturperiode.

Künftig sollen die Ergebnisse der Erfolgskontrolle der Bundesbeteiligungen auch mehr in die Berichterstattung gegenüber dem Parlament einfließen. Das Bundesfinanzierungsgremium erfüllt die Kontrolle des Parlaments über die Beteiligungsführung des Bundes.

#### **Das Bundesfinanzierungsgremium**

setzt sich zusammen aus vom Plenum gewählten Mitgliedern des Haushaltsausschusses und wird von der Bundesregierung (federführend durch das BMF) über alle grundsätzlichen und wesentlichen Fragen der Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen sowie der Beteiligungsverwaltung durch die Bundesregierung unterrichtet (§ 69a BHO).

Darüber hinaus prüft der Bundesrechnungshof die Betätigung des Bundes an privatrechtlich organisierten Unternehmen.

## **Bestand zum Stichtag 31. Dezember 2020**

Der Beteiligungsbericht 2021 umfasst zum Stichtag sämtliche unmittelbaren Beteiligungen und die mittelbaren Beteiligungen ab 50.000 Euro Nennkapital, sofern der Bund 25 Prozent der Anteile hält. Der Bund und seine Sondervermögen waren zum Stichtag unmittelbar an 116 Unternehmen des privaten Rechts beteiligt (s. a. Tabelle 2).

An den in der Tabelle aufgeführten 71 Unternehmen mit Geschäftstätigkeit ist der Bund an 51 Gesellschaften mit mehr als 50 Prozent beteiligt. Davon sind 31 Unternehmen große Kapitalgesellschaften nach der Größenklasseneinordnung des § 267 Handelsgesetzbuch (HGB). Von den 20 Minderheitsbeteiligungen sind neun als große Kapitalgesellschaften zu klassifizieren.

#### **Große Kapitalgesellschaften**

sind nach § 267 Abs. 3 HGB solche Gesellschaften, die mindestens zwei von drei Merkmalen (Bilanzsumme 20 Mio. Euro/250 Arbeitnehmer im Jahresdurchschnitt/ Umsatzerlöse 40 Mio. Euro) überschreiten.

Beteiligungen des Bundes und seiner Sondervermögen		Tabelle 2
Art der Beteiligung	Anzahl 2020	
<b>Unmittelbare Beteiligungen des Bundes und der Sondervermögen des Bundes</b>	<b>116<sup>1</sup></b>	
davon:		
Unmittelbare Beteiligungen des Bundes	87	
an privatrechtlich organisierten Unternehmen mit Geschäftstätigkeit	71	
davon Mitgliedschaft in Genossenschaften	16	
Unmittelbare Beteiligungen der Sondervermögen des Bundes an privatrechtlich organisierten Unternehmen	29	
<b>Mittelbare Beteiligungen mit einem Nennkapital von <math>\geq</math> 50.000 Euro und <math>\geq</math> 25 Prozent Anteilsbeteiligung</b>	<b>390</b>	
<p>1 Darüber hinaus war der Bund an vier privatrechtlich organisierten Unternehmen und Genossenschaften ohne Geschäftstätigkeit beteiligt. Quelle: Bundesministerium der Finanzen</p>		

## Rechtsgrundlagen der Beteiligungen des Bundes an Unternehmen

Die Gründung eines Unternehmens oder der Anteilserwerb an einem Unternehmen erfolgt, wie eingangs erwähnt, nach § 65 BHO oder aufgrund einer spezialgesetzlichen Regelung.

### Beteiligung nach § 65 BHO

Der Bund kann seine Aufgaben durch eigene Behörden sowie durch öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisierte Unternehmen erfüllen. Die Beteiligung an privatrechtlich organisierten Unternehmen ist nur unter den Voraussetzungen des § 65 BHO möglich. Hiernach muss zunächst zwingend das wichtige Bundesinteresse vorliegen. Darüber hinaus darf der Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher auf eine andere Weise erreicht werden können, der Bund muss einen angemessenen Einfluss im Überwachungsorgan erhalten und Jahresabschlüsse sowie Lagebericht müssen grundsätzlich entsprechend den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden. Schließlich muss das BMF zustimmen, bevor der Bund Anteile an einem Unternehmen erwirbt.

### Beteiligung nach spezialgesetzlicher Regelung

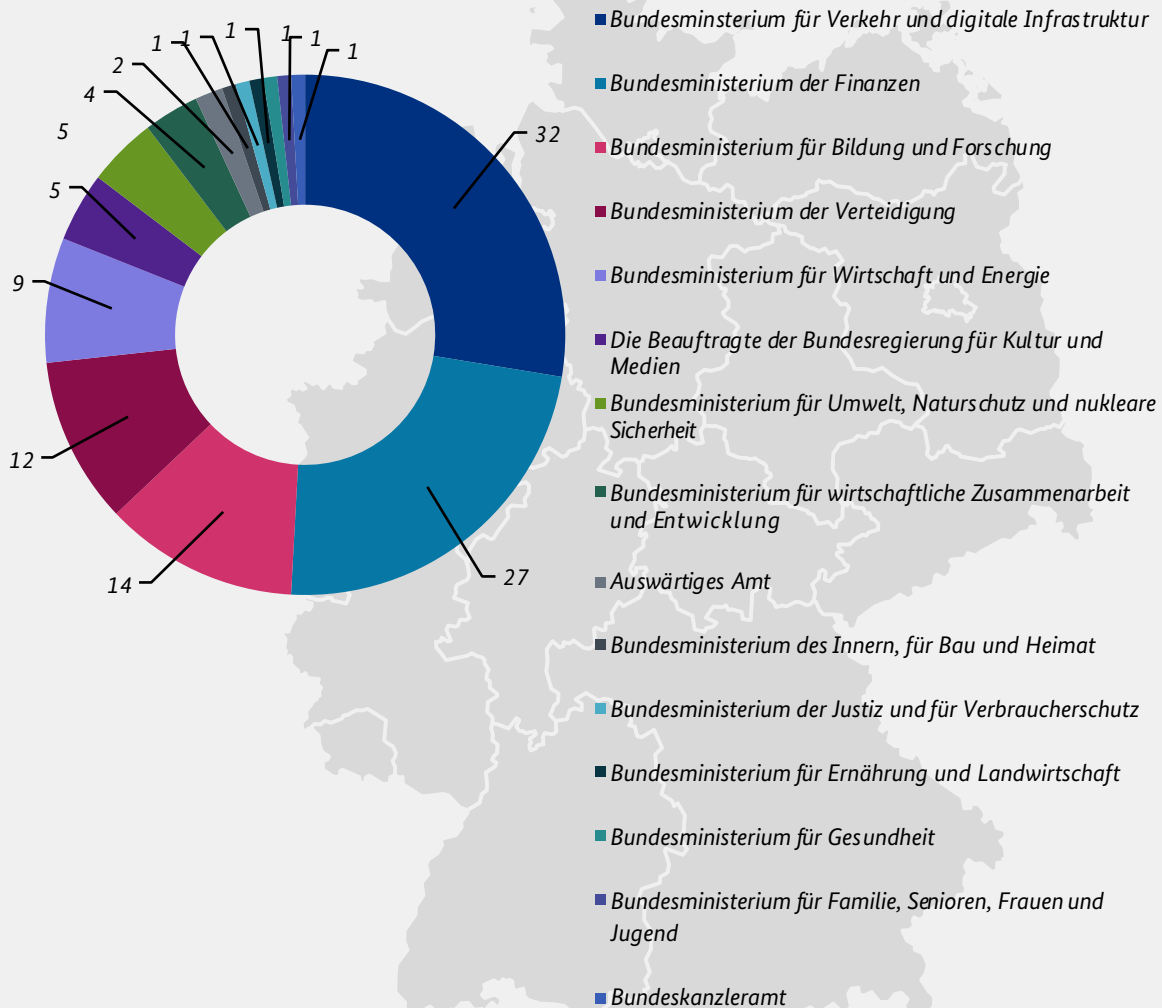
Beteiligungen des Bundes an Unternehmen können auch aufgrund besonderer gesetzlicher Bestimmungen erfolgen. Ein Beispiel ist die im März 2020 durch das Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz) geschaffene Möglichkeit der staatlichen Beteiligung an Unternehmen durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie für Unternehmen der Realwirtschaft.

### Beteiligungsführung des Bundes

Die Beteiligungsführung des Bundes geschieht aufgabenbezogen und dezentral durch die verschiedenen Fachressorts. Die 116 unmittelbaren Bundesbeteiligungen waren im Berichtsjahr auf die entsprechenden Bundesministerien verteilt, wie der Abbildung 1 entnommen werden kann.

Abbildung 1

### Unmittelbare Beteiligungen des Bundes und seiner Sondervermögen nach Zuständigkeit



Quelle: Beteiligungsbericht 2021

### Anteil von Frauen in Geschäftsführungen und Überwachungsorganen in unmittelbaren Beteiligungsgesellschaften des Bundes

Mit dem Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (Führungspositionen-Gesetz I) wurden im

Jahr 2015 verbindliche Maßnahmen eingeführt, um den Frauenanteil an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und der Bundesverwaltung sowie bei Gremienbesetzungen signifikant zu erhöhen.

Für börsennotierte und voll mitbestimmungspflichtige Unternehmen (d. h. in der Regel Unternehmen mit mehr als 2.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) gilt, dass sich der Aufsichtsrat seit dem 1. Januar 2016 aus mindestens 30 Prozent Frauenanteil und mindestens 30 Prozent Männeranteil



zusammensetzen muss. Börsennotierte oder mit bestimmungspflichtige Unternehmen (d. h. Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) mussten erstmals zum 30. September 2015 verbindliche Zielgrößen und Fristen in Bezug auf den Frauenanteil in Aufsichtsrat, Vorstand beziehungsweise Geschäftsführung und den beiden obersten Managementebenen unterhalb des Vorstands beziehungsweise der Geschäftsführung festlegen. Entsprechend den Regelungen für die Aufsichtsgremien börsennotierter und voll mit bestimmungspflichtiger Unternehmen muss auch der Bund bei der Besetzung von Aufsichtsgremien (d. h. Aufsichts- und Verwaltungsräten sowie vergleichbaren Aufsicht führenden Organen), in denen ihm mindestens drei Gremiensitze zustehen, den Geschlechteranteil seit dem 1. Januar 2016 auf jeweils mindestens 30 Prozent Frauen- und Männeranteil erhöhen. Seit dem 1. Januar 2018 ist zudem die Zielgröße einer paritätischen Besetzung der vom Bund zu bestimmenden Gremiensitze zu beachten.

Der Gesamtanteil von Frauen in allen Überwachungsorganen (d. h. Aufsichts- und Verwaltungsgremien und Kuratorien) in Unternehmen mit unmittelbarer Bundesbeteiligung stieg zum Stichtag 31. Dezember 2020 auf 39,3 Prozent (Vergleichszahl im Vorjahr: 36,2 Prozent). In den Geschäftsführungspositionen in Unternehmen mit unmittelbarer Bundesbeteiligung stieg der Anteil der Frauen zum 31. Dezember 2020 auf 27,4 Prozent (Vergleichszahl im Vorjahr: 21,7 Prozent).

Der prozentuale Anteil der Arbeitnehmervertreterinnen lag 2020 bei unveränderten 31,3 Prozent und damit unter dem durchschnittlichen Anteil von Frauen in allen Überwachungsorganen in Unternehmen mit unmittelbarer Bundesbeteiligung (39,3 Prozent).

Zum 31. August 2021 erhöhte sich der Anteil von Frauen in Geschäftsführungen auf knapp 29 Prozent (Vergleichszahl im Vorjahr: 24,3 Prozent). Der Anteil von Frauen bei den vom Bund zu bestimmenden Gremiensitzen betrug zum 31. August 2021 wie im Vorjahr 47,9 Prozent.

Insgesamt ist festzuhalten, dass insbesondere hinsichtlich des Anteils von Frauen in Geschäftsführungen in Unternehmen mit unmittelbarer Bundesbeteiligung weiterhin Handlungsbedarf besteht.

## Zielgrößen für Geschäftsführung/ Vorstand

Von den 51 unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen des Bundes unterliegen 15 Beteiligungen der gesetzlichen Pflicht, für ihr Unternehmen eine Zielgröße zur Erhöhung des Frauenanteils in Geschäftsführung/Vorstand, des Frauenanteils in der ersten Führungsebene unterhalb von Geschäftsführungsebene/Vorstand sowie des Frauenanteils im Aufsichtsrat festzulegen. Der Beteiligungsbericht 2021 berichtet erstmalig den Sachstand zu den Zielgrößen.

## Zielgrößen für den Aufsichtsrat

Von den 15 unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen des Bundes, die der gesetzlichen Pflicht unterliegen, für ihr Unternehmen eine Zielgröße zur Erhöhung des Frauenanteils im Aufsichtsrat festzulegen, haben zwölf Mehrheitsbeteiligungen die sich gegebene Zielgröße im Berichtsjahr bereits erfüllt.

Vier unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen des Bundes gaben sich freiwillig Zielgrößen zur Erhöhung des Frauenanteils im Aufsichtsrat, wovon drei diese im Berichtsjahr erfüllten.

## Nachhaltigkeit

Nachhaltiges Wirtschaften, das sich an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientiert, ist der Bundesregierung auch mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen ein wichtiges Anliegen. Immer mehr Unternehmen verknüpfen unternehmerisches Handeln mit sozialer Verantwortung und berichten über ihre nichtfinanziellen Leistungen. Dies ist ein wichtiges Anliegen der Bundesunternehmen.

## Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), der die Bundesregierung in Nachhaltigkeitsfragen berät, hat zusammen mit Fachleuten aus den Bereichen Finanzanalyse, Unternehmen und Wissenschaft den Deutschen Nachhaltigkeitskodex (DNK) entwickelt. Der DNK basiert auf den Standards der Global Reporting Initiative (GRI). Die Bundesregierung unterstützt den vom RNE konzipierten Berichtsstandard für Unternehmen und Organisationen. Ziel des DNK ist es, dass Unternehmen und Organisationen anhand von 20 Kriterien aus den vier Bereichen Strategie, Prozessmanagement, Umwelt und Gesellschaft ihre Nachhaltigkeitsaktivitäten darlegen. In einer sogenannten Entsprechenserklärung berichten teilnehmende Unternehmen über die Erfüllung (comply) der Kriterien beziehungsweise erklären Abweichungen (explain). Der Beteiligungsbericht 2021 weist 14 teilnehmende Beteiligungen am DNK aus und kennzeichnet diese mit dem Nachhaltigkeitslogo.

## Die CSR-Berichtspflicht zu nichtfinanziellen Informationen

Die Berichtspflicht zur Corporate Social Responsibility (CSR) wurde auf Grundlage der europäischen Richtlinie 2014/95/EU im Jahr 2017 im Bundestag beschlossen. Mit der CSR-Richtlinie werden große Unternehmen von öffentlichem Interesse verpflichtet, neben wirtschaftlichen Kennzahlen bestimmte nichtfinanzielle und die Diversität betreffende Informationen, wie soziale und umweltbezogene Faktoren, mit dem Lagebericht offenzulegen. Der RNE hat die gesetzlich geforderten Inhalte in den DNK integriert. Somit können Unternehmen die Anforderungen der CSR-Berichtspflicht mit der Anwendung des DNK erfüllen.

Die steigenden Anforderungen an die Nachhaltigkeitskriterien schlagen sich insbesondere auch in der nichtfinanziellen Berichterstattung und deren Prüfung durch den Aufsichtsrat und den

Abschlussprüfer nieder. Diese Anforderungen sind künftig auch von den Bundesunternehmen u. a. im Rahmen ihrer Berichterstattung zu beachten. Die aktuellen Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes beinhalten hierzu bereits eine Empfehlung für Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und mehr als 500 Mio. Euro Umsatzerlöse. Aufgrund der geplanten Ausweitung der nichtfinanziellen Berichterstattung auch auf nicht-kapitalmarktorientierte große Kapitalgesellschaften durch den EU-Gesetzgeber haben voraussichtlich in naher Zukunft immer mehr Bundesunternehmen die Anforderungen an die nichtfinanzielle Berichterstattung zu erfüllen.

## Der Nationale Aktionsplan

Im Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der Vereinten-Nationen-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte formulierte die Bundesregierung ihre Erwartung, dass Unternehmen die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht einhalten und Menschenrechte entlang ihrer Wertschöpfungskette achten. Die Bundesregierung kommt im Beteiligungsbericht ihrer Verpflichtung im NAP nach, die international tätigen Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes und über 500 Beschäftigten auszuweisen, welche den DNK oder ein vergleichbares Rahmenwerk mit einer menschenrechtlichen Berichtspflicht anwenden.

## Fazit

Das Beteiligungsmanagement des Bundes ist durch die neuen Rahmenwerke des Bundes modern, zukunftsorientiert und verantwortungsvoll ausgerichtet. Die konkrete Umsetzung der Neuausrichtung wird in der Praxis aktiv vorangetrieben.

Der Bund hat seine Besetzungsrechte weiterhin konsequent genutzt, um die Zielvorgabe einer geschlechterparitätischen Besetzung von



Führungspositionen in Bundesunternehmen zu erreichen: Der Anteil von Frauen in Überwachungsgremien aller unmittelbaren Bundesbeteiligungen hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen.

Hinsichtlich der teilnehmenden Bundesunternehmen am Deutschen Nachhaltigkeitskodex

ist die bisherige Entwicklung noch nicht zufriedenstellend. Es besteht insgesamt weiterer Handlungsbedarf.

Der Verpflichtung der Bundesregierung im NAP wird im Beteiligungsbericht 2021 Rechnung getragen.